



RIETI Discussion Paper Series 23-J-037

変容するEUの対中戦略 —経済安全保障分野を中心に—

鶴岡 路人
慶應義塾大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<https://www.rieti.go.jp/jp/>

変容する EU の対中戦略 —経済安全保障分野を中心に¹—

鶴岡路人（慶應義塾大学）

要 旨

EU（欧州連合）の対中戦略が変容している。欧州は「中国に甘い」との批判が日本では長らくなされてきたが、2010年代半ば以降、EUと中国との関係は大きく変容している。本DPでは、EUが中国との関係において何を実現しようとしているのか、そのなかで、広義の経済安全保障分野に該当する各種政策ツールはいかに位置付けられるのかを検証する。

EUにとっての最も直接的な目標は、自らの経済的利益の擁護である。2010年代半ば以降、対中認識が急激に悪化し、EUは投資審査や輸出管理、補助金対策の強化、さらには経済的威圧（economic coercion）への対応など、中国を念頭においた政策ツールを急速に整備してきた。これらはすべて、欧州の経済利益を守るための防衛的な措置と位置付けられる。ただし、その背景に経済安全保障を含む安全保障問題、さらには新疆ウイグルにおける強制労働を含む人権問題、香港における自由の後退などへの懸念や反発の拡大という背景も存在する。経済と政治、安全保障が重なり合うような領域が拡大しているのである。

キーワード：EU（欧州連合）、中国、経済的威圧（economic coercion）、輸出管理、人権、F50

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

¹本稿は、独立行政法人経済産業研究所（RIETI）グローバル・インテリジェンス・プロジェクト（国際秩序の変容と日本の中長期的競争力に関する研究）における「経済安全保障と産業政策・科学技術政策に関する比較研究」グループの成果の一部である。また、本稿の原案は、経済産業研究所（RIETI）のディスカッション・ペーパー検討会で発表したものである。検討会参加者からの有益なコメントに感謝したい。

はじめに

EU（欧州連合）の対中戦略が変容している。欧州は「中国に甘い」との批判が日本では長らくなされてきたが、2010年代半ば以降、EUと中国との関係は大きく変容している。経済的利益を軸にした蜜月は長続きしなかったのである。本 DP では、EU が中国との関係において何を実現しようとしているのか、そのなかで、広義の経済安全保障分野に該当する各種政策ツールはいかに位置付けられるのかを検証する。ここでは、個々のツールの経済効果や制度を分析するのではなく、全体像を示すことで EU の対中戦略の変容における特徴を抽出することを主たる目的とする。

EU・中国関係の転換点は2010年代半ばだったといえる。EU・中国間の経済関係が強まるなかで、欧州では中国への期待が高まったが、徐々に負の側面が目立つようになったのである。欧州側を目覚めさせた最大の要因は、中国企業による欧州企業の合併・買収による技術流出への懸念だった。従来、中国との経済関係で最も利益を上げていたドイツで風向きが変わったのである。

ドイツ産業連盟（BDI）が2019年1月に発表した中国に関する政策文書は、中国が西側のようなリベラルで開放的な経済体制に収斂していくとの期待はもはや維持できないとし、中国への過度な依存のリスクに警鐘を鳴らしたのである²。なお、同文書のドラフトは2018年10月にすでに報じられていた³。個々の企業における事案が積み重なったところで BDI の認識が形成されたと考えれば、現場での対中認識変化はそれまでにかなり進んでいたであろう。EU 内で最大の経済規模を誇ることに加え、対中貿易・投資でも圧倒的なシェアを有するドイツの、しかも企業の現場での認識変化は、EU 全体に大きな影響をおよぼすことになった。

加えて、南シナ海での人工島埋め立てなどの一方的な強硬姿勢、さらには、新疆ウイグル自治区での人権問題、香港における自由の侵害などへの懸念・反発が高まった。また、チェコやリトアニアに代表される EU の一部諸国では台湾との関係強化が進められ、EU レベルにおいても台湾との投資協定締結を求める声が欧州議会などで強まっている。投資協定は中国との関係もあり実際には厳しいとみられているが⁴、それでもこうした「台湾ファクター」は、EU・中国関係に今後さらに影響をおよぼす可能性がある⁵。

EU にとっての最も直接的な目標は、自らの経済的利益の擁護である。2010年代後半以降、EU は投資審査や輸出管理、補助金対策の強化、さらには経済的威圧（economic coercion）への対応など、中国を念頭においた政策ツールを急速に整備してきた。これ

² Federation of German Industries (BDI), “Partner and Systemic Competitor: How Do We Deal with China's State-Controlled Economy?” Policy Paper, January 2019, <https://english.bdi.eu/publication/news/china-partner-and-systemic-competitor>.

³ “Exclusive: German firms urged to cut dependence on China,” Reuters, 31 October 2018, <https://www.reuters.com/article/us-germany-china-report-exclusive-idUSKCN1N51IH>.

⁴ “EU tells Taiwan to forget about a bilateral investment pact even as bloc seeks more chips,” *South China Morning Post*, 11 March 2023, <https://www.scmp.com/news/china/article/3213163/eu-tells-taiwan-forget-about-bilateral-investment-pact-even-bloc-seeks-more-chips>.

⁵ 東野篤子「EU および EU 加盟諸国と台湾——関係構築の経緯と現状」『交流』第 990 号（2023 年 9 月）。

らはすべて、欧州の経済利益を守るための防御的な措置と位置付けられる。ただし、その背景に経済安全保障を含む安全保障問題、加えて人権問題などが存在した。

以下、第1節では、EUにおける中国の位置付けと対中関係における課題を各種文書から抽出するとともに、そのさらに文脈として、EUにおける経済安全保障をめぐる議論を整理する。第2節では、近年急速に整備されつつあるEUの対中政策ツールを検証することにする。それらツールは全世界が対象であり中国のみに焦点があるわけではないが、多くのツールに関して、実際の整備が進められる過程では、中国が中心的な考慮対象になり、それが迅速な行動を促したことは否定できない。最後に第3節では、人権や経済制裁・輸出管理といった、経済安全保障の一部、ないし外縁に位置する新たな課題について考えたい。EUの対中戦略を考える場合には、こうした問題の重要性を見落としてはならないし、今後G7を含めて日本にとっても比重が増大する可能性の高い課題群である。

なお、本稿では基本的にEUレベルでの議論や政策に焦点を当てるため、各加盟国の事情には特に必要な場合を除いて扱わないことにする。ただし、対中国戦略をめぐるEU内でも加盟国によってさまざまな相違があることはよく知られているとおりである⁶。そのためにEUとしての統一步調を維持することが難しいのである。例えばハンガリーでは中国にすり寄りするような姿勢が目立ったり、中東欧の一部EU加盟国が「16+1」と呼ばれる中国との対話・協力枠組みに参加したり、一部の諸国が中国との関係を重視するような図式がある⁷。しかし、「16+1」自体が失速しつつあることに加え、従来中国への警戒が弱いとされた中東欧諸国は、2022年2月以降のロシアによるウクライナ侵攻によってロシアに対する脅威認識がさらに高まるなかで、ロシアを支援している中国への懸念が高まるなど、対中認識に関する欧州の図式も大きな転換点に差しかかっている。上述の台湾をめぐる議論の高まりもそうした構図の一部をなしている。ただし本稿では、変化の著しいEUの対中政策ツールを検討することで、まずはEU全体としての対中戦略の変容を捉えることにしたい。

1 EUにおける中国、経済安全保障の位置付け⁸

「パートナー」、「競争相手」、「ライバル」

EUの対中認識の基礎になっているのは、2019年3月に公表されたEU文書「EUと

⁶ 欧州各国の対中アプローチを包括的に比較した試みに、「中国に関する欧州シンクタンクネットワーク (ETNC)」による各種報告書がある。最新のもの下記。Bernhard Bartsch and Claudia Wessling (eds.), *From a China strategy to no strategy at all: Exploring the diversity of European approaches*, European Think-tank Network on China (ETNC), July 2023, https://www.merics.org/sites/default/files/2023-08/ETNC_Report_2023_final.pdf.

⁷ 東野篤子「中東欧・中国関係の変質と『17+1』首脳会合」『ROLES Report』第1号 (2021年3月)、https://roles.rcast.u-tokyo.ac.jp/uploads/publication/file/2/ROLES_port_01_higashino_2.pdf.

⁸ 本節および第2節、3節には、鶴岡路人「EUの対中国戦略——欧州はいかなるツールで何を狙うのか」『世界経済評論』(2021年9月10月号)を大幅に加筆・修正したものが一部で使われている。

中国——戦略的アウトルック」である。同文書は中国を、「共通の目的のための協力パートナー」、「利益の均衡を実現するための交渉相手」、「技術の主導権を巡る経済的競争相手」、そして「異なるガバナンスのモデルを促進する体制上のライバル (systemic rival)」であると位置づけた⁹。そのうえで EU の目標として、①共通の利益のために中国への関与を深め、②経済関係においてはより均衡のとれた相互主義的な条件を目指し、③EU 自身の繁栄、価値、社会モデルを長期的に維持するために経済の変化する現実に対応し域内の政策や産業基盤を強化することを挙げた¹⁰。

中国に関する 3 つの側面としては、最後の「体制上のライバル」が注目され中国側もこれに反発した。この文書が公表されて以降、この 3 つの側面のバランスは大きく変わり、今日ではパートナーの比重が低下し、競争相手や体制上のライバルの比重が増加していること明らかである。それでも、こうした複数の性質が併存していることが EU にとって重要なのである。それは、中国との決定的な決別——つまり、後に触れるデカップリング (decoupling) ——避けたいという、政治的意図に基づくものであると同時に、欧州にとっての実際の対中関係が多面的だという現実の反映でもある。これは日本にとっても同様だろう。現実が多面的であるときにいずれかの 1 つの側面のみを強調するのは不誠実である。

EU 加盟国レベルでの最新の文書としては、例えば 2023 年 6 月に発表されたドイツとして史上初めての「国家安全保障戦略」でもこの 3 本柱が維持されている。同文書は、「中国はパートナーであり、競争相手であり、体制上のライバルである。過去数年でライバルと競争の要素が増大した」と述べつつ、「しかし同時に中国はパートナーであり、それ無しには解決できない世界の問題や危機が多い¹¹」と指摘している。これを、新味のない煮え切らない姿勢だと批判することは簡単である。しかし、繰り返しになるが、現実の対中関係が多面的なのであり、戦略文書における記述も当然のことながら現実を反映する必要がある。

この三本柱の考え方は、3 つの間のバランスが変化しても使い続けられるとともに、現実の多面性を包摂できるために長く使われているのである。

相互主義からリスク軽減へ

EU の対中経済関係において、近年、EU 側のいわば要求として大きな位置を占めてきたのが「相互主義 (reciprocity)」である。その背景には、特に経済関係において中国に有利な状況が続いてきたとの現実があり、そうした状況を是正し、自らの経済的利益を擁護することが EU の対中戦略の主要な目的になったのである。例えばモノの貿易に関して、EU が発表した 2022 年の統計によれば EU 側の 3,967 億ユーロの赤字である¹²。

⁹ Joint Communication, “EU-China – A strategic outlook,” JOIN(2019) 5 final, Strasbourg, 12 March 2019, <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>, p. 1.

¹⁰ Ibid., pp. 1-2.

¹¹ Federal Government (Germany), *National Security Strategy: Integrated Security for Germany – Robust, Resilient, Sustainable*, Berlin, June 2023, <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-EN.pdf>, p. 23.

¹² Eurostat, “China-EU - international trade in goods statistics,” 19 May 2023,

EU の対中貿易赤字額は、2010 年代は 1,000 億ユーロ台で推移し、2021 年、2022 年と赤字幅が急速に拡大した。相互主義や均衡が主張されるゆえんである。

相互主義に関して最も単純に分かりやすいのは、結果としての輸出入の均衡だろう。しかし、モノの貿易収支における均衡の達成は現実的ではないし、それを公然と目的にすることは自由貿易の原則にも反する。日欧通商摩擦が激しかった際には、当時の EC（欧州共同体）が「利益の均衡（balance of benefit）」を掲げて、貿易収支の均衡に近いものを求めたこともあったが、そうした時代ではなくなった¹³。

かわって近年では、投資環境を含めた市場アクセスという待遇面での相互主義が重視されている。EU と中国との間で締結が目指された「包括的投資協定（Comprehensive Agreement on Investment: CAI）」は、投資環境、特に投資の自由度に関して、EU と中国の間に存在していた大きな相違を踏まえ、EU 側企業にとって不利な状況を是正することを目的としていた。EU と中国とは経済体制が異なるため、完全な意味での対等性を実現することは当初から不可能だったものの、少しでも状況を改善できれば EU にとって有益だと認識されたのである。

ただし、この CAI は、後述のとおり 2020 年 12 月に大筋合意に至ったものの、その後結局は事実上頓挫することになった。その直接の原因となったのは新疆ウイグルの人権問題に対して 2021 年 3 月に発動された EU による対中人権制裁への、中国による対 EU 報復措置だった。中国側の措置の対象に欧州議会議員などが含まれたことが EU の強い反発を招いたのである。内容としては、EU 側の対中制裁同様に、基本的には渡航禁止と資産凍結であり実害は限定的であるが、選挙で選ばれた市民の代表に対する措置であることが EU を刺激した。その結果、欧州議会は CAI の凍結を決定することになった¹⁴。

EU の対中姿勢はこのあたりからより厳しいものに舵を切ることになったといえる。その少し前、2020 年春以降の新型コロナウイルス感染症をめぐる中国の対応も、EU の対中不信を強めていた。特に、初期の段階における情報の隠蔽は、結果として欧州内の犠牲者増大につながったともいえ、欧州の市民の間にも禍根を残すことになったし、「戦狼外交」と呼ばれた中国による一方的な主張や他国の批判も、対中認識の悪化をさらに促すことになり、完全に逆効果だった¹⁵。

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU - international trade in goods statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics).

¹³ 田中俊郎「1990 年代における日本・EU 関係の発展——期待と懸念」『法学研究』（慶應義塾大学）第 73 巻第 1 号（2000 年）、5-13 頁。

¹⁴ “European Parliament resolution of 20 May 2021 on Chinese countersanctions on EU entities and MEPs and MPs,” European Parliament, 20 May 2021,

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0255_EN.html. なお CAI 自体は 2020 年 12 月の大筋合意以降、最終的な詰めの作業が続いているなかで交渉が中断されることになったため、欧州議会在がプロセスを止めたわけではない。欧州議会の役割は署名された協定の批准（承認）であり、交渉が妥結していない以上、公式の役割はない。同決議による凍結の決定は、厳密には、たとえ交渉が妥結して協定が署名されたとしても欧州議会として承認しないという姿勢の表明だった。

¹⁵ 例えば、松田康博「中国・欧州関係の構造変化——欧州の対中警戒と対台接近はなぜ起きたか？」川島真他編『ユーラシアの自画像——「米中対立／新冷戦」論の死角』（PHP

対中関係に関しては、そうしたなかで、「リスク軽減 (de-risking)」が唱えられるようになった。この言葉自体はしばらく前から使われていたものの、EU の基本方針の柱として打ち出したのは、2023 年 3 月のフォン・デア・ライエン (Ursula Von der Leyen) 欧州委員会委員長による演説だった¹⁶。これには 4 つの要素があるとされ、第 1 が EU 経済の競争力向上、強靱化である。これによって、中国に対抗しようという考え方である。具体的には、健康、デジタル、環境技術に焦点があり、そうした分野において不可欠となるレアアースなどの供給源の多様化が目指されている。中国による日本へのレアアース輸出停止の事例も言及された。第 2 は、既存の貿易関連措置を従来以上に活用することである。第 3 は、量子コンピューティング、ロボティクス、人工知能 (AI)、バイオなどの機微技術に関する新たな防御的措置 (defensive tools) であり、第 4 には、日本を含めた G7 や豪州、ニュージーランド、インド、ASEAN (東南アジア諸国連合) など、との協力が強調された¹⁷。中国に対する懸念の増大が EU のこうした動きを突き動かしている。

当初 EU の文脈では、米国の一部で主張された「ディカプリング (decoupling)」を回避するための用語としてリスク軽減が打ち出された経緯がある。しかし、中国との経済的関係を完全に断ち切ることが米国にとっても現実的ではないとすれば、重要な分野で対中依存を減らしたり、輸出管理や投資の規制を強化したりするという内容において、2 つの間の相違は相対化されるのも現実である。実際、米国もリスク軽減という言葉を使うようになっていて、2023 年 5 月の G7 広島サミットでも経済安全保障の文脈でリスク軽減の考え方が言及された¹⁸。

EU にとっての経済安全保障

EU における経済の強靱化やリスク軽減に関するこうした課題は、日本でいうところの経済安全保障のアジェンダとも重なる部分が大い。EU の政策議論において経済安全保障という用語は必ずしも確立されたものではなかったが、次第に使われるようになってきた。呼称ではなく中身に注目すれば、起源としては 2 点指摘できる。

第 1 は米国である。2017 年からのトランプ (Donald Trump) 政権は、EU にとっては

研究所、2023 年) を参照。

¹⁶ 最初に「リスク軽減」が使われたのは、2023 年 1 月の世界経済フォーラム (ダ沃斯会議) での演説だった。European Commission, “Special Address by President von der Leyen at the World Economic Forum,” Davos, 17 January 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_232.

¹⁷ European Commission, “Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre,” Brussels, 30 March 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063.

¹⁸ 外務省「G7 広島首脳コミュニケ」(2023 年 5 月 20 日)、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100507034.pdf>、パラ 1。英語版では「de-risking」が使われ、日本語仮訳では「デリスキング」とカタカナ表記になっている。ただし、同時に発出された「経済的強靱性及び経済安全保障に関する G7 首脳声明」(2023 年 5 月 20 日)、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100506768.pdf> では、「リスクを軽減 (reduce risk)」という表現が用いられているものの、日本語版・英語版ともに「デリスキング (de-risking)」という言葉は使われていない。

極めて深刻な挑戦だった。特に一方的な関税引き上げなどの措置は、EU の利益を直接に損なうものであった。後述する経済的威圧への対抗措置も、当初念頭におかれていたのは、中国以上に米国だったのである。また、「デジタル主権 (digital sovereignty)」といった概念や、プライバシーを含むデータ流通などの問題においても、EU が当初から意識していたのは米国であり、規範やルール作りにおける米国との考え方の相違だったといえる¹⁹。より広く欧州の自律性 (autonomy) が議論されるときも、自律する対象として想定されるのは常に米国だった。トランプ政権との関係においては、ユンカー (Jean-Claude Juncker) 前欧州委員会委員長が EU の利益を守るために奔走することになった。この観点では日本と EU の連携もみられた。日 EU 間の経済連携協定 (EPA) 交渉妥結の背景にも、トランプ政権によって自由貿易体制が揺るがされかねないとの懸念が存在したのである²⁰。トランプ政権に対しては特に西欧の世論も極めて否定的だった²¹。

第2は、本稿の主題としての中国である。前項で触れた点以外に、EU における経済安全保障アジェンダに直接つながったのは、やはり新型コロナウイルス感染症であり、国際的なサプライチェーンの安全を確保することの重要性が浮き彫りになった。EU において経済の強靱性の必要性が議論されるようになったのも、新型コロナ危機が大きな契機だった。ボレル (Josep Borrell) EU 外交・安全保障政策上級代表・欧州委員会副委員長は、新型コロナへの対応において、マスクが不足したことを引き合いに出し、「マスクよりも簡単に作れるものはないほどで、単純な繊維だが、急に死活的な課題になった。これがもしインフラや通信のように製造がより困難なものだったとしたらどうなるか、想像してみなければならぬ²²」と述べた。マスクについてのくぐりには語弊もあるかもしれないが、サプライチェーンやレジリエンスに関して、新型コロナ危機はまさにウェークアップコールになったのである。

そのうえで、特に中国に関して EU が経済安全保障を強調する背景には、EU の権能 (competences) や比較優位も存在する。外交や安全保障・防衛分野を強化してきた EU ではあるが、中国を含めた国際社会への影響力を考えた場合に、そのパワーの源泉はやはり経済力、なかでも世界有数の単一市場と、経済分野での各種規制・規範の形成力である²³。したがって、純粋な安全保障・防衛分野よりは、経済に関連した領域において

¹⁹ Carla Hobbs (eds.), *Europe's digital sovereignty: From rulemaker to superpower in the age of US-China rivalry*, European Council on Foreign Relations, 30 July 2020, https://ecfr.eu/publication/europe_digital_sovereignty_rulemaker_superpower_age_us_china_rivalry/.

²⁰ この点については、鶴岡路人「米欧関係の展開と日本——変容する日米欧関係のダイナミズム」『国際問題』(2020年1・2月号)参照。

²¹ Richard Wike et al., “America’s Image Abroad Rebounds With Transition From Trump to Biden,” Pew Research Center, 10 June 2021, <https://www.pewresearch.org/global/2021/06/10/americas-image-abroad-rebounds-with-transition-from-trump-to-biden/>.

²² “EU’s undiplomatic diplomat seeks third way between US and China,” *Irish Times*, 1 June 2020 (online), <https://www.irishtimes.com/news/world/europe/eu-s-undiplomatic-diplomat-seeks-third-way-between-us-and-china-1.4267911>.

²³ 例えば、アニュ・ブラッドフォード (庄司克宏監訳) 『ブリュッセル効果 EU の覇権戦略——いかに世界を支配しているのか』(白水社、2022年)、遠藤乾・鈴木一人編『EU の規制力——グローバル・スタンダードを左右する隠れた超大国』(日本経済評論社、2012

EU はより大きな存在を示すことができる。中国との関係においても同様であり、経済安全保障はまさに EU の比較優位が発揮されやすい領域なのである。

ただし、EU と加盟国との間の権能の問題は依然として複雑であり難題になっている。最近の例では、先端的な半導体製造装置の中国への輸出の制限が課題となり、結局、米国と日本、オランダの間で協議が進められた。これら諸国の企業が同分野において主要なアクターであるためにこの 3 カ国での協議になったわけだが、EU ではなくオランダ政府が前面に出ることになった。これは、輸出管理が第一義的には加盟国の権限——とりわけ、輸出許可を出す主体が EU ではなく各国政府——であるためだったが、経済安全保障分野において、EU と加盟国との間の役割分担の複雑さが露呈することにもなった²⁴。

中国との関係において、EU をはじめとする欧州は安全保障や軍事の面では役割が限定的だとして欧州の役割を軽視する議論は日本でも米国でも根強い。しかし、中国との戦略的競争は米国にとっても軍事面で完結するわけではない。先端技術をめぐる競争は戦略的競争のまさに最前線であり、そうである以上、欧州を味方に付けることの意味は小さくないし、輸出管理の観点で欧州が参加しない枠組みが効果を発揮するとも考えにくい。米国（および日本）が経済安全保障を重視すればするほど、EU を中心とする欧州を巻き込む必要性は上昇するという構図が存在するのである。EU と米国との間で設置された貿易・技術理事会（Trade and Technology Council: TTC）は EU 側の提案だったが、米国にとってもいわば渡りに船だったといえる²⁵。

EU の「経済安全保障戦略」

EU は 2023 年 6 月 20 日にはじめてとなる「欧州経済安全保障戦略 (European Economic Security Strategy)」を発表した²⁶。EU の考える経済安全保障の定義は示されなかったが、新型コロナ危機やロシアによるウクライナ侵略戦争が、サプライチェーンのリスクを浮き彫りにし、異なる価値を有する特定国への過度な依存が欧州の戦略的選択肢を狭め、経済や市民にとってのリスクになることを示したとの前提認識に立っている²⁷。そのなかで、競争力を促進 (promoting) し、リスクから防護 (protecting) し、価値を共有する

年)などを参照。

²⁴ Mathieu Duchâtel, “Europe in the New World of Export Controls,” Institut Montaigne, 15 February 2023, <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/europe-new-world-export-controls>; “EU sidelined in US-Dutch deal to block chips exports to China,” Politico.eu, 31 January 2023, <https://www.politico.eu/article/eu-sidelined-in-us-dutch-deal-to-block-chips-exports-to-china/>.

²⁵ European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, “Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: A new EU-US agenda for global change,” JOIN(2020) 22 final, Brussels, 2 December 2020, https://commission.europa.eu/system/files/2020-12/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf. また、鶴岡路人「バイデン政権と欧州——米欧関係はいかに変容し、どこに向かうのか」佐橋亮・鈴木一人編『バイデンのアメリカ——その世界観と外交』（東京大学出版会、2022年）も参照。

²⁶ Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, “European Economic Security Strategy,” JOIN(2023) 20 final, Brussels, 20 June 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0020&qid=1687525961309>.

²⁷ Ibid., p. 1.

諸国と協力（partnering）することを掲げたのが EU の経済安全保障戦略である。

エネルギーにおける「脱ロシア化」は、2022年2月のロシアによるウクライナ全面侵攻以降の EU の経済安全保障にとっての最重要課題だったが、この段階で経済安保戦略を出すにあたって、最も念頭にあったのが中国であることは、おそらく疑いようがない。しかし、中国を直接標的にしたような記述は一切ない。「中国に触れない対中戦略」と呼んでもよい。経済安保を確保するために必要な措置の多くは、次節でみるように過去数年で多くがすでに整備されている。そのため、今回の戦略文書は、内容的には既存措置の追認という部分が大きかった。

そのうえで、この経済安全保障戦略を受けた課題として残っているのは、対外投資（outbound investment）に関する規制・審査の導入である。そのための議論を開始するのが経済安全保障戦略発出の大きな目的になっている。

まずおこなわれるのは EU が直面するリスク評価である。具体的には、エネルギー安保を含めたサプライチェーンのレジリエンスへのリスク、重要インフラの物理的およびサイバー安全保障上のリスク、技術の安全、漏洩防止へのリスク、経済的依存関係の武器化、経済的威圧へのリスクが挙げられた²⁸。対外投資に関する措置については、こうしたリスク評価の結果に基づき、その必要性や具体的内容が検討されることになる。経済安全保障戦略では、リスク評価に関する加盟国の専門家による部会の立ち上げ方針を示し、2023年未までに新たな提案を行うことを視野に新たな措置の検討をおこなうとした²⁹。戦略発表前から、対外投資関連は加盟国間で最も論争的で困難な課題だと伝えられていた³⁰。そのため、これはいわば残された宿題になったわけだが、欧州委員会としては早期に次の段階に進む意向を示した格好である。

2 EU の対中政策ツール

投資審査

対中関係・経済安全保障における EU の経済的利益擁護のツールとして第1に挙げられるのは、EU レベルでの投資審査（investment screening）制度の導入である。この背景には、中国企業（しかも国有企業）による EU への投資が 2010 年代に入って急増し、ロボティクスや半導体、さらには AI（人工知能）やデータなどの重要技術が中国企業による合併・買収の標的になっていたとの現実が存在していた。これに対し、冒頭で触れたとおり、多くの先端技術を擁するドイツで真っ先に警戒が高まったのである。

新たな制度は 2019 年 3 月に決定され、2020 年 10 月から完全に履行されることになった。各国が投資審査の制度を整備し、審査自体は各国が実施するものの、その情報を EU レベルで共有すること、2 カ国以上に影響するか EU の施策を損なう可能性がある場合

²⁸ Ibid., p. 5.

²⁹ Ibid., pp. 11-12.

³⁰ “Von der Leyen cooks up ‘huge shift’ on economic security. Free traders might not like it,” Politico.eu, 6 June 2023, <https://www.politico.eu/article/eu-ursula-von-der-leyen-free-traders-brace-for-upcoming-economic-security-plans/>; “Brussels urges EU member states to toughen measures against China,” *Financial Times*, 21 June 2023 (online), <https://www.ft.com/content/39244495-bc34-461b-a0c8-9896832d50cd>.

に欧州委員会が差し止めの意見を発出できることなどが規定された³¹。

制度による効果以前の問題として、制度導入までの過程をつうじて、この問題への警戒心・問題意識がEU内で高まったことは事実である。ただし、審査によって多くの投資案件が「拒否」されるような事態にはなっていない。2021年の審査実績に関する2022年9月の欧州委員会報告書によれば、各国レベルで審査されたもののうち、73%は無条件で認められ、拒否されたのは1%に過ぎなかった³²。また、2021年に欧州委員会に通報された414件の内訳は、米国が40%、英国が10%でこの2か国だけで約半数を占めることになった。中国は7%だったが、多国籍案件も29%あった。

投資審査のメカニズムがEUレベルで整備される段階では、中国に関する議論が圧倒的に多かったものの、実際の運用においては中国の比重が必ずしも高くない点に留意する必要がある。しかしこのことは、投資審査の対象としての中国の重要性が低下したことを意味するものではない。また、ここ数年は中国による対欧州投資自体が必ずしも増加基調ではなかったが、新型コロナを受けても一定水準を維持している³³。今後、中国からの投資が投資審査においてより多き来な比重を占めることは十分に考えられる。加えて、投資の出元（所有者）の国籍が分かりにくい案件も少なくない。他意なしに国籍が分かりにくくなる場合もあれば、隠すために意図的に複雑になっている場合もあるだろう。これは重要インフラへの投資などに関してもEUですでに問題になっている³⁴。対処にあたっては、各国や欧州委員会のインテリジェンスを含めた調査能力が問われることになる。もっともこれは投資審査のみに付随する問題ではなく、輸出管理を含む経済安全保障全体にかかわってくる。

外国補助金規則

第2に補助金規則である。EUでは国家補助（state aid）が極めて厳格に制限されている。単一市場における「公正な競争条件（level playing field: LPF）」を確保するためである。しかし、EU単一市場でともに活動するにも関わらず、EU企業と域外企業に適用される規制が異なるという、いわゆる「規制ギャップ」が生じていた。EU企業には厳しい規制がかかる一方で、外国企業が外国政府から補助金を受けてEU市場で活動しては

³¹ European Commission, “EU foreign investment screening mechanism becomes fully operational,” Press Release, Brussels, 9 October 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1867.

³² European Commission, “Report from the Commission to the European Parliament and the Council: Second Annual Report on the screening of foreign direct investment into the Union,” COM(2022) 433 final, Brussels, 1 September 2022, [file:///C:/Users/michi/Downloads/COM\(2022\)433_0%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/michi/Downloads/COM(2022)433_0%20(1).pdf), p. 12.

³³ Rhodium Group, “Chinese FDI in Europe: 2022 update,” 9 May 2023, [https://rhg.com/research/chinese-fdi-in-europe-2022-update/#:~:text=Chinese%20investment%20in%20Europe%20\(EU,prime%20reason%20for%20the%20fall](https://rhg.com/research/chinese-fdi-in-europe-2022-update/#:~:text=Chinese%20investment%20in%20Europe%20(EU,prime%20reason%20for%20the%20fall).

³⁴ Frank Jüris, “Security implications of China-owned critical infrastructure in the European Union,” In-depth Analysis, Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union, PE 702.592, European Parliament, June 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/702592/EXPO_IDA\(2023\)702592_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/702592/EXPO_IDA(2023)702592_EN.pdf).

公正性が確保できなくなってしまう。EU が締結する EPA（経済連携協定）・FTA（自由貿易協定）などには補助金に関する規定が置かれることが通例だが、これも EU 域内の規制に比べれば弱いうえに、EPA などが存在しない諸国との関係においては、WTO の規定のみに依拠することになり、EU との規制ギャップはさらに広がる。

そこで欧州委員会は 2021 年 5 月に、EU 域内に準じた国家補助に関する規則を外国企業にも適用できるようにするための新たな制度の提案を行った³⁵。提案自体に EU としての警戒感の高まりが示されていたといえる³⁶。

その後、さまざまな過程を経て、2023 年 1 月に外国補助金規則（Foreign Subsidies Regulation: FSR）として正式に発効した³⁷。新たな規則の下では、5 億ユーロ以上の買収案件、2 億 5,000 万ユーロ以上の公共調達案件に関して関係企業は、外国政府からの補助金についての情報を事前に欧州委員会に通報することが義務付けられた。それ以下の規模の案件についても、欧州委員会は独自に調査を開始できる。それらを受け、欧州委員会は買収や公共調達を阻止することや、通報違反への罰金を科すことが想定されている。

ただし、外国補助金規則は、買収や公共調達といった EU 域内で発生する具体的案件を主眼としており、より幅広い文脈での外国補助金に関する問題は、従来からの補助金に関する調査や、WTO のもとでのアンチダンピングに関する手続きと並行して進められることになる。2023 年 9 月 13 日にフォン・デア・ライエン欧州委員長は、欧州議会への年次活動報告演説において、中国からの電気自動車に関して反補助金調査（anti-subsidy investigation）を開始すると発表した³⁸。EU 市場では中国製電気自動車の販売台数が急増しており、調査を求める声は以前から上がっていた。ただし、中国からの報復措置が考えられることを含め、欧州自動車産業の行方にもかかわる大きな問題ともつながっており、EU 内部においても政治問題化してきた経緯がある³⁹。調査開始の方針が示されたものの、今後の具体的な手続きについては不明な点も多い。

³⁵ European Commission, “Commission proposes new Regulation to address distortions caused by foreign subsidies in the Single Market,” Press Release, Brussels, 5 May 2021, https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/commission-proposes-new-regulation-address-distortions-caused-foreign-subsidies-single-market-2021-05-05_en.

³⁶ “Brussels prepares new rules to clamp down on foreign public subsidies,” *Financial Times*, 27 April 2021 (online), <https://www.ft.com/content/85881638-180a-4d0f-bce5-52aa78f809c3>; “China Faces Tougher Rules on Its European Deals Spree,” *Wall Street Journal*, 5 May 2021 (online), <https://www.wsj.com/articles/eu-to-crack-down-on-chinese-state-subsidized-companies-11620199976>.

³⁷ European Commission, “Foreign Subsidies Regulation: rules to ensure fair and open EU markets enter into force,” Press Release, Brussels, 12 January 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_129.

³⁸ European Commission, “2023 State of the Union Address by President von der Leyen,” Strasbourg, 13 September 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426.

³⁹ “EU to launch anti-subsidy probe into Chinese electric vehicles,” *Financial Times*, 13 September 2023 (online), <https://www.ft.com/content/55ec498d-0959-41ef-8ab9-af06cc45f8e7>; “EU warns of ‘possible’ Chinese retaliation over electric car probe,” *Financial Times*, 15 September 2023 (online), <https://www.ft.com/content/877f2ff6-73f3-493d-9bb1-61ac54afd030>.

経済的威圧への対抗措置

第3に、このところ急速に必要性・喫緊性が上昇しているのが、他国による経済的威圧への抑止・対応メカニズム（anti-coercion instrument: ACI）の整備である。2021年2月発表の「貿易政策レビュー」文書で欧州委員会は必要な立法プロセスを開始する旨表明し、これに基づいてEU内での準備が進められた⁴⁰。貿易相手国による一方的な措置——関税引き上げ、恣意的な輸入停止など——に対処するにあたって、通常であればWTO（世界貿易機関）の紛争解決手続きを活用することになるが、迅速性と実効性の観点からWTOの機能への期待が低い状況下で、EUとして自らの経済的利益を擁護する必要がこれまで以上に生じたのである。ただし、対抗措置を一方的に実施することにはWTOとの整合性という問題があり、EU内でもさまざまな意見が出された⁴¹。

そのうえで、EU内の政治的合意が成立したと2023年6月に発表された。WTOとの整合性の確保やEUでの意思決定の難しさといった難題を抱えている背景から、ACIは主として「抑止」のためのツールであり、目的はあくまでも経済的威圧を事前に思いとどまらせることにあると強調されている⁴²。実際に経済的威圧が認定され、是正措置で合意した場合には、関税引き上げや、公共調達への参加を含むEU市場へのアクセスの制限、さらにはEUによる助成金プログラムへの参加制限なども想定される⁴³。これらを警告するために抑止が成立すると期待されるのである。今後、欧州議会とEU理事会での立法手続きを経て発効することになる。

そもそも、経済的威圧とは、輸出や輸入の禁止措置などによって相手国に損害を与えることを柱とするが、それ自体は手段であり、目的は相手国政府への他の分野での要求を通すことである。やや古典的な例だが、ドレズナー（Daniel Drezner）は、「相手国政府が特定の要求を受け入れなければ経済関係を阻害するかその脅しをかけること⁴⁴」と定義している。より今日的な文脈で考えれば、他の分野における目的のために経済を「武器化」することが重要な特徴になる。

EUのいう抑止を、安全保障における抑止論の観点で改めて整理すれば、関税引き上げやEU市場へのアクセス制限などの対抗措置を警告することを主眼にする場合は、いわゆる「懲罰的抑止（deterrence by punishment）」になる。懲罰を示すことによって、相

⁴⁰ Communication from the European Commission, “Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” COM(2021) 66 final, Brussels, 18 February 2021, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF, para. 3.2.6.

⁴¹ “EU plan to tackle ‘coercion’ against member states faces resistance,” *Financial Times*, 7 December 2021, <https://www.ft.com/content/b332058c-5115-401e-b692-737810a40299>;

⁴² European Commission, “Political agreement on new Anti-Coercion Instrument to better defend EU interests on global stage,” Press Release, Brussels, 6 June 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3046.

⁴³ European Commission, “Q&A: Political agreement on an Anti-Coercion Instrument,” 6 June 2023, https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/protecting-against-coercion/qa-political-agreement-anti-coercion-instrument_en.

⁴⁴ Daniel Drezner, “The Hidden Hand of Economic Coercion,” *International Organization*, Vol. 57, No. 3 (2003), p. 643. ただしこれはかなり古典的定義であり、著者本人もエコノミック・ステイトクラフト（economic statecraft）や経済制裁（economic sanctions）と変換可能な用語として定義している。

手に経済的威圧の発動を思い止まらせるのである。ACIはこれに該当する。この場合は、(1) 対抗措置が相手に耐え難い損害を与えるものであるか、そして(2) 対抗措置の発動に信憑性があるかが問われる。相手国の計算として、威圧で得られる利益よりも対抗措置をとられることによる損害が小さいようでは抑止にならないし、EUが対抗措置を決定できないだろうと足元をみられても抑止は効果を発揮できない。

もう一つの抑止の考え方が、「拒否的抑止 (deterrence by denial)」である。これは、経済的威圧によっても、本来の目的が達成できないことを相手国に理解させることで、経済的威圧にうったえても無駄であると認識させ、行動を阻止するという考え方である。その際に重要になるのが、経済的威圧を受けても損害を限定・回避できる体制の構築である。例えば、禁輸（輸入禁止、輸出禁止）に備えて代替の輸出先・輸入元を確保しておくことが重要になる。損害が回避できるのであれば、相手国の要求受け入れを強いられることもなくなる。

このように考えると、経済的威圧への対処としての ACI の必要性を否定するものではないが、しかしそれだけでは不十分であり、全体としての経済関係の多元化、特定の国への依存を軽減することの必要性が改めて浮かび上がるともいえる。抑止も ACI のみでは完結しないのである。

それでも EU が ACI の導入に踏み切った背景には、台湾との関係強化への報復として中国から全面的な輸入禁止という典型的な経済的威圧を受けたリトアニアなどの例が存在するからであるが、実際に ACI がどのように運用されるかは未知数である。しかも、EU が自ら述べるように主目的が抑止だとすれば、それが機能したか否かの評価は極めて難しいのが現実でもある。というのも、抑止は崩壊した際に初めて失敗したと分かるが、機能している間は、抑止が機能している結果として威圧が発生しないのか、あるいは別の理由によるのか、実際のところは分からない。これは抑止論における永遠の構造的課題である。

包括的投資協定

上記の3つは、いずれも新たな認識された、ないし近年重要性が上昇することになった課題に対する新たなツールだが、第4に取り上げるのはいわば伝統的な分野である。EUと中国との間には EPA や FTA が存在しないが、その代わりに、EU は包括的投資協定 (CAI) の締結を目指して中国と交渉をおこなってきた。

ここで問われたのは、投資に関する市場アクセスの問題である。域外からの投資 (FDI) の解放度は EU の方が中国よりも圧倒的に高い状態が続いていた。そのため、EU にとっての投資協定の主目的は、中国市場における EU 企業の投資環境の改善だった。EU の視点からは、相互主義、そして「公平な競争条件」の実現が目指されたのであり、CAI は EU の経済的利益擁護のための重要なツールとの位置づけだった。そのため、ドイツをはじめとする欧州経済界、特に中国への投資規模の大きな大企業は、CAI 締結を強く求めてきた。他方でそうした大企業を擁さず、CAI による恩恵があまり期待出来ない諸国は、当初からこの交渉を冷ややかに見ていたことも否定できない。ドイツのための協定だといわれるゆえんである。

加えて、トランプ政権時代に締結された米中間の第一段階合意や、日本、豪州、中国

などが参加する地域の枠組みである RCEP（地域的な包括的経済連携）を受け、EU では、中国市場において EU 企業が相対的に不利な立場に追いやられることへの懸念が高まることになった。CAI はそうした状況を是正し、日米などに追いつくためのという位置づけにもなっていた。

同協定は 2020 年 12 月 30 日という、まさに年の瀬に駆け込みで大筋合意に至った。2020 年後半はドイツが議長国を務めており、その期間中にいわば強引に間に合わせた格好である。メルケル（Angela Merkel）首相自身が大筋合意に強いコミットを示し、自ら積極的に動いた⁴⁵。CAI は、EU 側が特に問題視してきた新疆ウイグルなどでの強制労働問題に関連し、ILO（国際労働機関）における強制労働の禁止に関する条約の批准を求め、中国側は、それらの批准のための「継続的、持続的努力」を行うとコミットすることになった⁴⁶。それでも、強制労働問題での中国側のコミットメントを不十分だとする批判は根強く、大筋合意以前から論争が続いていた。

前述および後述のとおり、投資協定は人権問題に関連して頓挫した状態になっているが、同協定を欲していたのは中国よりも EU であり、また、EU にとっては自らの利益を擁護するためのものだった事実は変わらない。

その他の措置——経済と安全保障の狭間で

これらに加えて、対中関係では経済と政治・安全保障の狭間ともいえる分野の重要性が増大している。第 1 は、サイバー攻撃への対処である。EU（諸国）へのサイバー攻撃はロシア関連のものが多くとされるが、中国関連も急速に増加しているといわれている。そうしたなかで EU は、2020 年 7 月にロシア、北朝鮮と並んで中国に対してサイバー攻撃に対する制裁を発動した。攻撃に関与した個人と団体を特定したうえで、資産凍結や渡航禁止に踏み切ったのである⁴⁷。サイバー攻撃に対する制裁措置としては、初めての事例になった。

第 2 に、EU はデュアルユース技術の輸出管理強化にも着手している。真っ先に対象になったのはサイバー監視（cyber surveillance）技術であり、通信傍受関連の機器やソフトウェア、顔認証技術などが含まれる。これらが、国内での抑圧や人権侵害に使われることのないように輸出審査を各国で実施し、結果が EU レベルで集約され公表される他、企業に対しては「適切な注意（due diligence）」義務が課されることになった⁴⁸。

このデュアルユース技術の輸出管理強化も、制度上は中国を名指したのではなく世界中を対象としているが、この原動力となったのが香港情勢だったことは明確である

⁴⁵ 例えば、鶴岡路人「EU・中国投資協定——問われるのは中国との関係の将来像」笹川平和財団 IINA（2021 年 2 月 4 日）、https://www.spf.org/iina/articles/tsuruoka_15.html。

⁴⁶ “The EU-China Comprehensive Agreement on Investment (CAI),” Section IV, Sub-section 3, Article 2.

⁴⁷ Council of the EU, “EU imposes the first ever sanctions against cyber-attacks,” Press Release, 30 July 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/30/eu-imposes-the-first-ever-sanctions-against-cyber-attacks/>.

⁴⁸ Council of the EU, “Trade of dual-use items: new EU rules adopted,” Press Release, 10 May 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/10/trade-of-dual-use-items-new-eu-rules-adopted/#:~:text=The%20EU%20has%20upgraded%20its,transfer%20of%20dual%20use%20items>.

49. 香港における国家安全維持法の適用などで、返還後 50 年間保証されたはずの「一国二制度」が大きく揺らぐなか、EU は 2020 年 7 月に、EU 対外政策上の正式な制裁措置ではないものの、警察などの香港当局に対するサイバー監視製品の輸出停止や、一部加盟国が香港との間で締結していた犯罪人引渡条約の停止などの対処パッケージを採択した⁵⁰。

3 人権問題、経済制裁と経済安全保障

どこまでが経済安全保障か

経済安全保障やその観点での EU の対中戦略を考えるにあたって、経済安全保障として捉えられる範囲がどこまでなのかという問題は避けておれない。特に問題となるのは、人権と経済制裁との関連である。欧州における対中懸念のかなりの部分が人権問題に由来している点は、日本の対中認識とおそらく最も本質的に異なる部分である。実際、新疆ウイグル自治区や香港の問題、さらには台湾との関係が欧州の対中認識に大きな影響をおよぼしてきた。さらに、2022 年 2 月 24 日からのロシアによるウクライナへの全面侵攻を受けて、EU は史上最大規模の経済制裁——EU 用語でいうところの「制限措置 (restrictive measures)」——発動している⁵¹。台湾海峡有事などが発生した際にも、当然のことながら中国に対する経済制裁の実施が課題になる。

さらに厄介な問題は、経済安全保障と輸出管理との関係である。経済安全保障がその名のとおり安全保障にかかわる政策であるとするれば、そこには安全保障や外交という、戦略、ないし政治の分野の考慮が反映されるのは当然である。そうでなければ、あえて経済「安全保障」と呼ぶ必要がない。経済制裁も、政治的意思を反映した政策である。今日の対露制裁の例でいえば、ロシアによるウクライナ侵攻を許さないという政治的判断があってはじめて制裁が発動される。国連安全保障理事会決議に基づく制裁であれば、国連加盟国としては政治的意思に関係なく、国連憲章上従わざるを得ないものの、国連安保理決議によらない自主的な措置としての制裁発動（対抗措置、報復）は、政治的意思がなければ成立しない。

そこで問題になるのが輸出管理なのである。輸出管理を取り扱う部署にとって輸出管理は、国際協定や国際レジーム、国際規範に照らして、国内法令を適用する技術的作業である。本来は政治的意思を体現するツールではない。いや、そうであってはならないのである。しかし実際には、例えば対露制裁の文脈において、政治的な政策ツールとし

49 鶴岡路人「香港情勢への英国、欧州の対応——変容する欧州・中国関係のなかで」『改革者』（2020 年 10 月号）参照。

50 Council of the EU, “Council conclusions on Hong Kong,” Brussels, 24 July 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/45222/council-conclusions-on-hong-kong.pdf>.

51 Council of the EU, “EU restrictive measures against Russia over Ukraine (since 2014),” last updated on 14 September 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>; European Commission, “Sanctions adopted following Russia’s military aggression against Ukraine,” no date given, https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en, などが網羅的。

での輸出管理に依拠する部分の比重が増している。ロシアの武器製造を妨げるという具体的な目標を達成するにあたって、石油の禁輸よりも、関連物資の輸出管理の方がより直接的な影響をおよぼすことができると期待することは自然であろう。

日本においては、経済制裁と経済安全保障を異なる問題とする見方が根強く、さらに、経済制裁と輸出管理も分けることが多い。しかし、ロシアによるウクライナ侵攻を受け、例えばエネルギー分野における「脱ロシア」は安全保障上の最重要課題の一つになった。石炭や石油の輸入禁止は分野別制裁の一環であると同時に、「脱ロシア」の観点でいえば、欧州の経済・社会のレジリエンス強化の最前線であり、エネルギー安全保障の不可欠の要素でもあった。さらに経済制裁と輸出管理がロシアに対する措置（広義の制裁）として一体として発動されるなかで、それらの垣根が意図的に乗り越えられている現実がある。

そして、ロシアへの制裁にあたって積み重ねられた措置や各種実践が、今後の EU の経済安全保障や制裁、輸出管理などの在り方を規定していくことが十分に考えられる。さらに、それらは将来的に中国に適用・応用されることにもなるだろう。

人権制裁と経済関係のリンク

もう一点、EU の対中戦略に関して重要な——そして日本の対中戦略と異なる——要素は人権である。EU 外交においても、常に人権が中心的位置を占めているわけではないが、その真剣度には留意する必要がある⁵²。また、特に欧州議会においては、中国のみならず、ロシアやミャンマーを含めて全般に人権問題への関心が高く、EU として無視できないという事情も存在する。

EU・中国関係に最も大きな影響をおよぼしたのは、2021 年 3 月に発動された、新疆ウイグル問題に関する人権制裁である。EU は 2020 年 12 月に EU 版マグニツキー法と呼ばれる「グローバル人権制裁レジーム」を成立させ、翌 2021 年 3 月 22 日の外務理事会で中国などに対する発動が決定された⁵³。中国に関しては、新疆ウイグル自治区における強制労働などの人権侵害に関与しているとして、4 人の個人と 1 つの組織が制裁の対象となった。内容は、EU 域内の資産凍結と EU への渡航禁止である。なお、この過程ではハンガリーが抵抗し、コンセンサス成立までに追加の日数を要したと伝えられている⁵⁴。

制裁発動の議論は、前節で触れた CAI の締結に向けた詰め交渉が行われていた時期と重なっていた。そのため、協定締結を求める立場からは、EU・中国関係の雰囲気維持するとの理由で、人権制裁の発動に慎重な声があった。他方で、人権問題には人権

⁵² 例えば、鶴岡路人「欧州、対中関係における価値の模索」『Voice』（2022 年 3 月号）参照。

⁵³ Council of the EU, “EU imposes further sanctions over serious violations of human rights around the world,” Press Release, Brussels, 22 March 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/22/eu-imposes-further-sanctions-over-serious-violations-of-human-rights-around-the-world/>.

⁵⁴ “EU to sanction Chinese officials over human-rights violations,” *Wall Street Journal*, 11 March 2021, <https://www.wsj.com/articles/eu-to-sanction-chinese-officials-over-human-rights-violations-11615493507>.

制裁で対応することで、CAI は経済の問題として扱うことが可能になるとのロジックも存在した⁵⁵。EU 版「政経分離」ともいえる議論である。人権制裁が発動できない状況が続けば、それは経済分野に波及してしまうが、人権問題は人権問題として処理できれば、経済分野は影響を受けないですむというのである。しかし、実際には、そのような分離は不可能になった。

2021 年 3 月の人権制裁は、1989 年の天安門事件への対応以来、30 年以上ぶりの対中制裁だと内外のメディアでは大きく報じられた。しかし、制裁の中身自体は極めて抑制的だった。上述のとおり資産凍結と渡航禁止である。人権制裁レジーム自体、個人制裁を基本とする仕組みであり、新疆ウイグルにおける状況の根本的変更を迫るというよりは、政治的メッセージの発信が実質的な目的だったのだろう。

そして、この問題のその後の経緯として注目されるのは、EU（および米国、英国、カナダ）による制裁発動を受けて、中国が報復の制裁措置を発動したことである。中国政府は、EU による制裁発表の同日、EU に対する報復制裁を発表し、個人制裁の対象となったのは 5 名の欧州議会議員、オランダ、ベルギー、リトアニアの国会議員各 1 名、ドイツとスウェーデンの研究者各 1 名の計 10 名だった。加えて、EU の政治安全保障委員会（PSC）や中国専門のシンクタンク（在ベルリンのメルカトール中国研究所）が対象になった⁵⁶。選挙で選ばれた政治家や、独立性が特に重視される研究者などが制裁対象になったことは、EU の極めて強い反発を呼び起こすことになった。これを受け、欧州議会は 5 月 20 日、欧州議会議員などに対する制裁が続く限り、CAI の承認に関するプロセスを凍結するとの決議を圧倒的賛成多数で可決した（賛成 599 票、反対 30 票、棄権 58 票）⁵⁷。こうして、「政経分離」という当初の思惑は頓挫することになったが、これが EU・中国関係の現状を何よりも示していたのだといえる。

おわりに

本稿の議論から浮かび上がる EU の対中戦略の方向性は、対中警戒が強化されているという意味で明確だが、全体像は依然として多面的である。経済的関係の維持と人権を

⁵⁵ Noah Barkin, “Watching China in Europe,” Germa Marshall Fund of the United States (GMF), March 2021, <https://www.gmfus.org/news/watching-china-europe-march-2021>.

⁵⁶ Ministry of Foreign Affairs (China), “Foreign Ministry Spokesperson Announces Sanctions on Relevant EU Entities and Personnel,” Beijing, 22 March 2021, [https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2535_665405/202103/t20210322_9170814.html#:~:text=Foreign%20Ministry%20Spokesperson%20Announces%20Sanctions%20on%20Relevant%20EU%20Entities%20and%20Personnel,-2021%2D03%2D22&text=The%20European%20Union%20\(EU\)%20imposed,human%20rights%20issues%20in%20Xinjiang](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2535_665405/202103/t20210322_9170814.html#:~:text=Foreign%20Ministry%20Spokesperson%20Announces%20Sanctions%20on%20Relevant%20EU%20Entities%20and%20Personnel,-2021%2D03%2D22&text=The%20European%20Union%20(EU)%20imposed,human%20rights%20issues%20in%20Xinjiang).

⁵⁷ “European Parliament votes to ‘freeze’ investment deal until China lifts sanctions,” Politico.eu, 20 May 2021, <https://www.politico.eu/article/european-parliament-freezes-china-investment-deal-vote/#:~:text=Beijing%20previously%20asked%20the%20EU,deal%20as%20soon%20as%20possible.&text=Members%20of%20the%20European%20Parliament,lifts%20sanctions%20against%20EU%20lawmakers>. 決議全文は下記。“European Parliament resolution of 20 May 2021 on Chinese countersanctions on EU entities and MEPs and MPs,” European Parliament, 2021/2644(RSP), Brussels, 20 May 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021IP0255>.

含む政治的立場の堅持のジレンマも明らかである。中国に対する厳しさとその限界のせめぎあいでもある。EU 加盟国間の足並みをいかに揃えることができるかも、引き続き大きな課題だといえる。それでも特徴として指摘すべきは、EU が経済的利益擁護のためのツールを極めて重視し整備してきたことである。これらは自らが有する経済分野での比較優位の活用であり、EU にとっては合理的判断だといえる。

ただし、投資審査や経済的威圧への対抗措置、補助金への対応、さらには輸出管理に人権制裁など、さまざまなツールが乱立する一方で、それぞれの位置づけを含めた全体像や戦略的方向性はまだみえてこないのが現状である。とりあえず必要に迫れて各種ツールを整備したという段階であろう。今後は、優先順位付けや各ツールの間の棲み分けと連携が問われることになる。

また、EU が自らの経済利益を擁護しようとすることは、当然といえば当然だが、この背景には、米中の戦略的競争時代において、EU として米国に依存し続けられないとの判断も存在している。自分の利益は自分で守らなければならないのである。本論では議論できなかったが、そこで登場するのが「戦略的自律 (strategic autonomy)」なのである。それは、米国にも中国にも依存しすぎないということでもある。欧州は、エネルギーを中心とするロシアへの依存がいかに危険であるかを、かなり高い授業料を払って認識することになった。ロシアのように価値を共有しない国に戦略的に重要な物資を依存すべきではないとの教訓である。この議論に基づけば、中国への依存も危険だということになり、実際、欧州において経済安全保障の議論が前進した最大のきっかけはロシアによるウクライナ侵攻であった。

上述した 2023 年 6 月のドイツの国家安全保障戦略の前文で、ベアボック (Annalena Baerbock) 外相は、下記のように述べている。

自由を強化するために、我々社会全体がより強靱にならなければならない。外部からの攻撃と内部の脆弱性を克服するということだ。それゆえ、我々はロシアからのエネルギーへの依存を停止する。安全保障のために 2 倍、3 倍の天然ガス料金を支払うのだ。経済政策に関する決定において、我々は今後より安全保障に注目することになる。これは、医薬品や原材料、エネルギーをどこから買うかという問題だ。同時に我々の重要インフラに関して誰の投資を許可するかという問題でもある⁵⁸。

経済安全保障の目的の中核に「自由」という価値を置いている点が特徴的である。安全保障の究極的な目的が、主権や自決権を守ることだとすれば、そこに自由や民主主義といった価値の要素が入ってくるのは当然である。そして、中国は価値を共有していない国である。

EU の対中戦略が常に価値優先であったわけではないことは、すでに指摘のとおりだが、それでも、経済安全保障に関連しても、価値の問題は避けてとおれない。日本との

⁵⁸ *National Security Strategy (Germany)*, p. 7.

ギャップが最も大きな領域である⁵⁹。例えば2023年5月のG7広島サミットのコミュニケ（成果文書）では、「民主主義」という言葉がほとんど登場しなかった。これは従来のG7とは大きな違いであり、その背後には、議長国としての日本政府の強い意向が存在していたといわれている⁶⁰。これは主としてロシアによるウクライナ侵攻に関するものだが、その先に存在するのは中国である。価値の共有が日ごろから強調されるG7の間でも、対中戦略を考える際に、中国との対立軸が価値なのか経済なのか、あるいは安全保障なのかという根本的な問題がまだ残されている。

そのうえでなお、EUの対中認識が厳しくなり経済安全保障分野への注目が高まっているとすれば、それは、日・EU関係にとって基本的には追い風になる。「中国ファクター⁶¹」が日本とEUを引き寄せる構図である。対中認識に関して重なり合う部分が増え、共通の課題も増加するからである。加えて、米中間の戦略的競争が激化するなかで、本稿でも触れた半導体製造装置の輸出管理の事例にみられるように、米国の各種規制にいかに対応するかという課題も日欧間で共有されることになる。そうした状況に対処するためにも日本では、EUの対中戦略、なかでも特に経済安保分野について今後も注視していく必要がある。

⁵⁹ この点については、鶴岡路人「米欧世界とは何か——価値による生き残り戦略」神保謙・廣瀬陽子編『流動する世界秩序とグローバルガバナンス』（慶應義塾大学総合政策学部、慶應義塾大学出版会、2023年）参照。

⁶⁰ 例えば、飯塚恵子「『対面外交』を生かした議長国・日本」『外交』第79号（2023年5・6月）、12-14頁参照。

⁶¹ 鶴岡路人「日EU関係における『中国ファクター』」『KEIO SFC JOURNAL』第21巻第1号（2021年）、<https://gakkai.sfc.keio.ac.jp/journal/assets/SFCJ21-1-05.pdf>。