

駆動する「連結性」の外交戦略

——モザイク化する欧州へのアプローチ

戦後日本が拠つて立つリベラルな国際秩序が、

いま世界で挑戦を受けている。この流れに抗するために、

価値を共有する日欧は何ができるか。

外務省欧州局長に本誌編集長がその戦略を問う。

外務省欧州局長

正木 靖

まさき やすし 一九八四年東京大学
中退、外務省入省。大臣官房在外公館
課長、国際法局国際法課長、駐仏公使
などを経て、二〇一七年より現職。

——ここ数年、欧州情勢は大きく揺れました。

正木 まさに激動期と言えるのではないでしょうか。欧州統合自体は、二つの大戦で荒廃した欧州が、戦禍を克服し再び国際社会で存在感を示すという現実主義的な要請があったと同時に、民主主義や人権、法の支配、自由貿易といった価値や原則を共有する共同体として発展したことで、国際秩序の規範やルールを主導する存在にまで到達しました。実際、共通通貨ユーロを発足させ、シェンゲン協定で欧州連合（EU）内の人の移動を自由化するなど、経済・社会分野での統合についても、大きな成果を上げてきました。われわれはその意義を過小評価してはいけません。

ただ、それを進める過程で、EU内にさまざまな歪みが生じたことも事実です。国によっては統合のスピードについていけず、潜在的な不満が蓄積し、急速な移民・難民の流入といった不測の事態が生じたときに、それが反動的な動きとして顕在化する——近年の欧州各国にみられる反EU的なポピュリズムには、そのような面があることは否めないでしょう。そしてEU側は、そのような構造的な歪みに対して、必ずしも十分な配慮をしてこなかった。その帰結の一つが、英国のEU離脱（ブレグジット）です。

——ブレグジットはEUにどのような影響を与えますか。
正木 ブレグジットは、結果としてEU側に「このような

状況だから、団結していこう」というモメンタムを与えたところがあります。英国に続いて離脱を表明する国も、今のところありません。他方で、独仏と共に中心的な役割を担ってきた英国が去ったことで、EU内の微妙なパワーバランスが崩れ、本来はリーダーシップをとるべき独仏の関係が難しくなる場面が散見されるようになっていきます。

——独仏協調による求心力の回復という単純な話ではないのですか。

正木 もちろん両国ともEU再興の思いは共有していますが、その方針をめぐってはいくつか齟齬が生じています。例えばフランスのマクロン大統領は、今のやり方でEUをこれ以上拡大させることを拒否していますし、安全保障分野では、欧州独自の防衛を掲げるなど自立志向が見られます。このあたりは、米国の関与を重視するドイツとは方向性が違います。

また、このようなEU全体のリーダーシップだけでなく、イシューによってもEU各国の利害や関心の比重が異なります。近年存在感を増す東欧諸国ですが、例えばポーランドやハンガリーでは法の支配のあり方を批判する声もあります。あるいは安全保障面でのロシアに対する脅威認識は、バルト三国やポーランド、ルーマニアとそのほかの国々と

は異なりますよね。このように、欧州は国力、国情が多様だというだけでなく、イシューによってさまざまなグルーピングが生じており、いわばモザイクの様相を呈しているのです。したがって日本としては、EUを一枚岩で捉えるのではなく、国やイシューに応じて、きめ細やかに対応する必要があります。そのため、それぞれの国に対する高い専門性がこれまでに求められています。

インド太平洋で合致する日英の利害

——さて、英国がEUから離脱したことで、日英関係にどのような変化が生じますか。

正木 EU離脱を見据え「グローバル・ブリテン」を標榜する英国は、これまで以上に東アジアへのアプローチを強化しており、特に日本を頼りにしていると思います。特に安全保障面の関係強化が進んでおり、二〇一八年以降、英海軍艦船五隻が日本に寄港し、北朝鮮の「瀬取り」への対処協力、あるいは共同訓練などを実施しています。これをさらに強固にすべく、この二月にラップ外相が来日し、茂木大臣と日英外相戦略対話を行いました。逆説的ですが、EU離脱によって日英の「相思相愛」関係はむしろ深まっています。

——経済面はいかがですか。

正木 英国、EU諸国、そして日本の企業にとつても、ブレグジットが経済に与えるマイナスの側面は無視できません。具体的な影響は業種によって異なりますが、特に影響を受けるのは、英国をEUへのゲートウェイと位置づけて進出した製造業です。ただ、EU離脱の是非を問うた二〇一六年六月の国民投票からすでに三年九ヶ月が経過しており、この間日本政府としては企業などに積極的な情報提供を行ってきたので、企業も相応の対策はとっているでしょう。

直近の課題としては、日英間の経済的パートナーシップがあります。具体的な内容については、英国とEUとの交渉を横目でにらみながら、これから詰めることとなりますが、日EU経済連携協定（EPA）がベースとなることは間違いないと思います。英国としては、日本や米国と質の高い互恵的なパートナーシップを結びたいと考えており、将来的にはTPPにも強い関心がありますので、そのあたりも視野に入れての交渉になると思います。

成果が見え始めたEPA

——近年の日欧間の重要なトピックといえば、昨年二月

に発効した日EU・EPAです。その意義をどのように捉えていらつしやいますか。

正木 現在、第二次大戦後の国際秩序の根幹をなしていた自由貿易のルールが、さまざまな挑戦を受けています。保護主義的な動きが世界各地で起こり、補助金や強制的技術移転など新興国による市場歪曲的な措置も大きな問題となっています。一方で、多国間の枠組みで自由貿易をリードしてきた世界貿易機関（WTO）に対しても、ドーハラウンドの停滞や、電子商取引、投資、紛争解決などの面で現代化が不十分との批判が投げかけられています。そのような状況下で、世界GDPの三割、世界貿易の四割を占める日EUが先進的な経済連携の枠組みを示したことの意義は、非常に大きいと思います。

——経済的な効果はいかがですか。

正木 発効して一年なので、直ちに数値的な成果を見極めるのは難しい面もありますが、EPA発効後の二〇一九年二―一二月の統計をみると、対世界貿易が減速するなか、対EU貿易は他地域と比べて、底堅く推移しました。個別分野では、日本からEUへの輸出は、関税が即時撤廃された衣類等が一七％、牛肉三五％、清酒五％、段階的撤廃の乗用車も一七％の伸び率を示しています。反対にEUから

の輸入品は、やはり即時撤廃されたワインが一一%増と総じてウインウインの関係が見て取れるのではないでしょう。今後、サービス貿易、投資、電子商取引の分野も含めて制度の利用率が高まり、さらなる成果が上がることを期待しています。

政治対話の力を握る「連結性」

——日EU間では、政治対話も行われています。

正木 二〇一八年七月、EPAとともに日EU戦略的パートナーシップ協定（SPA）が署名されました。EPAが経済面でハイレベルな自由貿易を目指したのに対して、SPAは自由、民主主義、法の支配、人権といった価値を共有する日EUが、地球的規模の課題を含むさまざまな分野で協力を進めていくための法的基盤となるものです。政治、安全保障から経済、教育、文化に至るまで、実に四〇分野にわたる協力が明記されています。また、合同委員会を設置し、年に一度は局長レベルで協力の進捗について確認することになっており、今年一月末にブリュッセルで第二回の会合が開催されました。

——SPAのような一般的な取り決めがなくても、個々の分野における協力促進は可能だと思いますが……。

正木 私はむしろ条約化に意味があると考えています。日EUが共通の価値に基づいた協力を進めることを、条約という最も高いレベルの約束として確認したことは、個々の案件を加速させるだけでなく、ともすればこれまでの価値や原則が動揺する国際社会に対する日EU共同のメッセージとして、重要な意義があると考えます。

ただ、「仏作つて魂入れず」では意味がありません。SPAという「仏像」にどうやって魂を入れるか、すなわちどれだけ具体的な協力を進められるかに、この協定の成否がかかっています。

——柱となるような構想や方針はあるのでしょうか。

正木 それについては、昨年九月にブリュッセルで開催された「欧州連結性フォーラム」が一つの方向性を示しています。安倍総理、ユンカー欧州委員会委員長（当時）をはじめ欧州諸国、米国、中国、韓国、国際機関などのハイレベルが出席したこの会議で、安倍総理は基調講演を行い、SPAを基礎とし、アジア欧州間の持続可能な「連結性（コネクティビティ）」と質の高いインフラ整備を重視した協力を促進させると強調しました。

会議の成果文書には、協力分野として、デジタル、運輸、エネルギー、人的交流などが示され、地域としては、西バ

ルカン、東欧、中央アジア、インド太平洋、アフリカが挙げられています。同時に協力の原則として、開放性、透明性、包摂性、そして持続可能性などを重視した「質の高いインフラ投資に関するG20原則」が適用されることも明記されています。

——具体的には政府開発援助（ODA）で展開されるのですか。

正木 ODAだけでなく、民間部門との連携を重視しています。そのためには資金供給が必要で、日本側は国際協力機構（JICA）、国際協力銀行（JBIC）、日本貿易保険（NEXI）、欧州側は欧州投資銀行（EIB）との間で覚書を締結しており、資金面でのサポートも進めています。

——日本の「自由で開かれたインド太平洋」（FOIP）の考え方とも共鳴します。

正木 日EU・SPAとFOIPとは、理念・方法共に重なる要素が大きいですね。そのうえで、エリアとしては、従来のFOIPに加え、中央アジア・コーカサス、そして西バルカンへと拡大しています。特に西バルカンは、EUと協力する意味が非常に大きい地域です。

——あまりなじみのない地域ですが……。

正木 西バルカンは旧ユーゴスラビア構成国およびアルバニアからなる地域で、スロベニアとクロアチアは他に先んじてEUに加盟しましたが、その他の国々はEU入りを希望し、加盟プロセスの途上にあり、国内改革を進めると同時に、経済を発展させていかなければなりません。近年労働コストなどの面から、日本企業の東欧進出が増えていますが、その延長線として西バルカンは可能性のある地域だと思います。

同時に、内戦を経験し複雑な民族問題を抱える同地域の安定を担えるのは、日EU以外にありません。というのも、すでにいくつかの第三国が食指を伸ばしていますが、それによって同地域がわれわれと共通の価値観を持てなくなるようだと、地政学的にも不安定化します。安倍総理は、二〇一八年一月に「西バルカン協力イニシアティブ」を打ち出し、草の根の協力を重ねてきましたが、これをSPAの枠組みの下で、さらに活性化させたいと考えています。

各国の実情に合わせた複眼的外交

——欧州と中国との関係をどのように見ておられますか。

正木 EUの中国に対する認識は、この数年でかなり変わってきています。ご存じの通り「一带一路」の一環とし

て、中国は東欧諸国にギリシヤを加えた「17+1」の枠組みを持ち、投資やインフラ整備の話を進めています。東欧諸国は、当初は大きな期待を抱いていましたが、実情としてはプロジェクトがなかなか具体化しなかったり、具体化しても問題が発生してスムーズに進まないことも多いようです。

加えて、EU内では中国を含む第三国からの投資に関して、主に安全保障上の観点からセンシティブになっていきます。昨年三月に欧州委員会が発表した対中戦略文書では、初めて中国を「体制上のライバル」と位置づけ、一二月のNATO首脳会議では、初めて中国を本格的に議論し、「共同で対処する必要がある機会と挑戦」との認識を宣言しています。

もちろん、日EUが推進する連結性の話から、中国を排除するつもりは毛頭ありません。大国である中国が、同じ価値とルールに基づいてやっていくことが世界のためにも、中国のためにもなると思います。

——中国への期待と警戒が相半ばしているわけですね。

正木 しかも、国によってそのバランスは変わってきます。欧州で「一带一路」に参加する国々の多くは、東欧や西バルカンなど、インフラが脆弱でその分需要が大きい。それ

ぞれの国に事情があります。われわれとしては援助額を競うのではなく、国際的な規範と整合しないインフラ支援については、懸念やリスクを伝えていかねばなりません。

——クリミア「併合」以降のロシアとの関係は、どう見えていますか。

正木 ロシアのクリミア「併合」は、力による現状変更そのものであり、EUは到底許すことができないし、日本もその認識を共有し対口措置をとっています。ウクライナ東部のドンバスに関するミンスク合意を関係国が履行すべきという立場もEUと同じです。特にバルト三国やポーランド、ルーマニアなどは、ロシアへの警戒心を隠しません。

ただ、制裁一本槍で行けるかというと、やはり各国には事情があります。日本は平和条約締結交渉やさまざまな対話を続けているし、欧州も例えばフランスなどは、ロシアに厳しいことを言いつつ、関与も深めています。マクロン大統領が昨年のG7ビアリッツ・サミット前にプーチン大統領を招請したことは、記憶に新しいところです。ロシアに最も厳しい英国がEUを離脱することも影響があるでしょう。日本としては、日欧共通の課題については全体の動向とともに、個々の国々の意向も踏まえて対応する必要があります。