
終章

政策的含意・提言

遠藤 乾・高島 亜紗子

本プロジェクトの目的

近年、ヨーロッパを巡る状況は様々な側面で急激に変化している。序章でも述べた通り、2020年には約5年をかけてようやく Brexit が完遂されるも、新型コロナウイルスの流行によって各国は想定外の対応に追われることとなった。そして2022年2月24日のロシアによるウクライナ侵攻によって、全ての安全保障環境が一変した。また、この間米中対立は継続して国際政治の焦点であり続け、ヨーロッパもその文脈から逃れることはできなかった。

本プロジェクトは、こうした環境変化に対してヨーロッパ各国、あるいはEUやNATOがどのように対応してきたのかを分析することを目的としてきた。当初は米中対立の激化とその中でのヨーロッパを分析対象としていたが、コロナ禍やウクライナ侵攻といった新たな変数が増える中でのヨーロッパ各国の変化やEU・NATOの果たした役割について改めて検討した。また、EUの持つ規制力にも注目し、改めて、日本外交がどのような姿勢でEU／ヨーロッパと向き合うべきかについても一定の示唆を与えることを目標としている。

ヨーロッパにおける外交安全保障政策の持続と変化

第1部では激変する環境の中で、NATOや各国がどのように政策を変更してきたかを分析した。第1章と第2章では、ロシアによるウクライナ侵攻によって再び国

際政治の中心的アクターとなった NATO が、どのように現在の危機に対応しているが明らかになった。2010 年の戦略概念と比較して、2022 年の戦略概念では明確にロシアが脅威として名指しされた。一方で、1997 年 5 月に署名された NATO・ロシア基本議定書については一切言及がなく、軍事面でのロシアとの本格的な対峙には未だに躊躇があることが見受けられた。

NATO のこうしたアンビバレントな対応は、歴史的にも継続してきた。NATO は冷戦後に東方拡大を進める一方で、ロシアとはパートナーシップ関係の構築を目指してきた。しかしながら、このバランスが崩れたのがウクライナが NATO 加盟の意思を示した 2000 年代であった。そして 2014 年のロシアによるクリミア占領と東部紛争への介入へと至ったのだが、その後の対応の「甘さ」は現在指摘されている通りである。当然 2022 年のウクライナ侵攻は 2014 年の反省を導き出し、NATO は武器や情報の面で大規模な支援を実施している。一方で、ウクライナの NATO 加盟の道のりはいまだ明確にできたとは言い難い。

米中対立も継続している中で、ロシアとウクライナの戦いでウクライナが敗れることはあってはならない。NATO の新しい戦略概念の中で、中国の脅威が言及され始めたことからわかるように、ヨーロッパにとってもロシアの脅威の背景には中国の台頭があることは明らかである。この点で日本とヨーロッパは視野を共有しており、NATO のインド太平洋地域への注目の高さがうかがえる。一方で、具体的に当該地域で NATO が今後何をするか、できるかといった視点はいまだ欠如していると言わざるを得ない。

第 3 章からは、こうした劇的な変化の中でヨーロッパ各国がどのように政策を転換してきたかを分析した。2008 年から継続してロシアに対する警戒を訴えてきた中・東欧諸国は、2022 年のウクライナ侵攻でも率先してウクライナを支援してきた。彼らの姿勢は、エスカレーションを避けるためにロシアに対して曖昧な態度を取り続けてきた「西側」の結束を固めるために重要な役割を果たした。このため、欧州における当該諸国の重要性は以前にもまして強化されており、日本も中・東欧諸国との関係強化を考える必要があることが示唆された。一方で、一口に中・東欧諸国といってもその対応は一枚岩ではなく、こうした差異にも気を配る必要がある。

第 4 章で取り上げたドイツの対外政策は、歴史的にも頻繁に日本と比較されてきた。基本構図としては、両国とも、軍事安全保障をアメリカに外部化し、その枠の中で平和的な国家として再生し、民生・経済分野を中心に指導性を発揮するにとどめて戦後を生きてきた。ロシアによるウクライナ侵攻を受けて、ドイツが今後毎年 GDP の 2

パーセント以上を防衛費として投じることを約束したことは、日本政府の閣議決定を後押しする形となった。一方で、武器供与のスピードの遅さ、連立政権内の意見の不一致、ショルツ首相の説明力不足など、ドイツに対するヨーロッパ各国からの批判も明らかになった。ドイツがさらされている批判は、日本にとっても有用な先行例となりうるだろう。

第5章で取り上げたフランスの事例からは、フランスの大国意識を支える「戦略的自律」の考え方の背景にある文脈が示された。これは単なる言説にとどまらず、先の大戦での歴史的経緯にも関わり、さらには世論調査にも表れているように、フランスに根強い「同盟への過度な依存を避けようとする態度」であると見ることができる。核保有国であり、海外領土を持ち、国連安保理の常任理事国ではあるものの、実質的には同盟やEUに頼らざるを得ないフランスがこのような根本的な不信感を見せることは、翻って日本にとっても大変示唆的である。第6章で取り上げたイギリスの例からは、いまだにブレグジット後、或いは「帝国後」の世界観を形成しきれていないことがうかがえた。2020年1月31日にEU脱退を実現したジョンソン首相(当時)は、ブレグジット後に向けて、コモンウェルス(英連邦)諸国との関係(特に経済関係)を強化する方針を積極的に打ち出した。「グローバル・ブリテン」とも呼ばれたこの構想は、イギリスのCPTPPへの加盟やインド太平洋地域への安全保障上の深い関与を後押ししたが、漠然としたイメージにすぎないという批判も寄せられている。日本としても、今後イギリスとどのような関係を築けるかが問題となってくるだろう。

ヨーロッパにおける規制力の展開

続く第2部では、EUが各分野でどのような影響を与えているかを考察した。

第7章では金融サービスセクターに焦点を絞り、EUの強力な規制力がEUから離脱した英国の金融セクターにどのような影響を及ぼすのかを考察した。明らかになったのは、英国の金融セクターが今後厳しい局面を迎えかねないという予測である。また、世界金融危機以降の国際間協調と合意によって進められてきた金融規制分野における政策協調が喪われ、規制強化を基本方針とするEUとの間に、異なる金融システムが衝突するFault Linesが発生し、金融システムの不安定化を招くリスクがある。日本の金融機関もこうした事態から否応なく影響を受けるだろう。

第8章では海洋資源・環境法を取り上げ、EUの規制力がいかにEU域外に影響を

与えるかを考察した。とりわけEUにおけるプラスチック規制と農薬規制を取り上げ、具体的な規制力の発露を考察した。明らかになったのは、EU域内での各種規制への取り組みの早さである。海洋プラスチック規制にしても、農薬規制にしても、その基準はその他の地域よりも先行していると言わざるを得ない。そしてこうした規制を加盟国27カ国で先に「すり合わせて」いることこそが、国際政治の世界での規制大国EUを生み出しているという事実である。

第9章で取り上げられたエネルギー政策についても同様である。REPowerEUの柱は、EU域内における「クリーンエネルギー」への移行を劇的に加速化させることで、ヨーロッパのエネルギー自立を高める点にある。ロシアによるウクライナ侵攻で明らかになったのは、ロシア産ガスに依存していたヨーロッパの経済構造の脆弱さであった。経済安全保障の観点からこれを解消する必要がある、また、新たなヨーロッパ経済の起爆剤とするために、ヨーロッパのエネルギーのクリーン化は今後ますます加速度的に進むだろう。

最後に第10章ではロシアによるウクライナ侵攻が生んだ大量の難民と、それに対するEUの政策について、一時的保護の展開を基礎に分析した。2015年の難民危機以降、EUの共通庇護体制は問題を抱えていた。大量の庇護希望者の流入を受けてダブリン規則は麻痺し、各国が独自に域内国境管理を再導入・厳格化したことも批判されていた。加盟国間の調整もうまくいかない中でウクライナ侵攻が始まり、大量の避難民がどのように扱われるかが焦点となったが、この危機を救ったのが「一時的保護指令」であった。結果として一時的保護指令はかつてない規模でウクライナからの避難民を救い、断固としてウクライナを支援するヨーロッパの姿勢を示したものとしても機能してきた。EUのこうした対応は、ウクライナ避難民を例外的に受け入れてきた日本にとっても示唆に富むものである。

日本外交への含意・提言

米中対立、コロナ危機、ウクライナ侵攻といった国際政治上の劇的な展開は、ヨーロッパだけではなく日本にとっても大きな変化である。とりわけ、ウクライナ侵攻は冷戦後の国際秩序を大きく揺るがす大転換点であり、その影響はヨーロッパだけにとどまるものではない。ここでは、国際政治全般にわたる影響とヨーロッパの文脈における影響とに分け、論じよう。

全体としては、①戦争と暴力（安全保障の問題群）の前景化、②国連安保理の（想定通りの）機能不全、③「核」の妥当性の回復、④「西側」の結束の復活、⑤社会不安のせり上がり、といった5点が挙げられる。これらは、そのまま日本や東アジアにも当てはまる。

他の報告書とも重なるところなのでごく簡潔に言うと、第1に、約1世紀にまたがる戦争の違法化と戦争犯罪の抑制の試みにもかかわらず、ウクライナに対する赤裸々な侵略戦争、虐殺・暴行が起きた。これはそれ自体衝撃的なことであるが、現状変更への希求、力の均衡の変化、独裁の進行など類似の構図を見出しうる事例が世界に散在している。言い換えれば、ほかの地域においても起こりうることを、ウクライナ侵攻は可視化した面がある。第2に、国連安保理常任理事国がみずから侵略に手を染めたとき、国連は基本的に機能しないようにできている。いわば、世界の安全保障の「公助」機能が未達となり、いきおい「共助（同盟）」「自助（自衛）」の比重が高まる。第3に、核兵器が実際に使われるに至っていないが、それは露骨に他の大国の介入の仕方を抑止するよう威嚇に使われた。のみならず、原発が直接の攻撃対象となり、戦争の中で武器化された。これらは、核の有用性（≒リスク）を改めて世に知らしめた。第4に、そうした事態を前に、米欧日などのいわゆる「西側」諸国は団結し、対宇支援、対露制裁にあたってきた。軍事支援が質量ともにせり上がり、制裁の返り血が激しくなるにつれて、内部の齟齬は明らかとなり、グローバル・サウスと総称される国々が力をつけ、西側の方針には是々非々で臨んでいるけれども、「西側」の連帯や連携は維持されている。最後に、インフレ、エネルギー・食料価格高騰などが世界を覆い、社会不安や民主政の（再）動揺のリスクをはらんでいる。これらが、米中対立のすえのフレンドシップやコロナ危機の際の貿易や投資の停滞などと複合危機をなしており、行方が注視される。

本報告書で分析された、より具体的なヨーロッパの文脈に即し、日本との関連を抽出すると、ウクライナの安全をどう保証するのが、戦争の遂行のうえでもその終結を展望するうえでも重要である。具体的には、EU・NATO加盟未満の安全提供のあたりが課題になる。こうしたなか、国際諮問グループによって提示されたのが「キーウ安全保障盟約（Kyiv Security Compact）」草案である。これはウクライナがEUやNATOに加盟するまでの間、同国の安全を暫定的に保証する法的拘束力を持つ国際的な枠組みであり、ロシアの行動を抑止し、いざというときのためにウクライナの自衛能力を向上するための諸措置が記されている。

これを構成する「保証国」については、ウクライナ軍支援の明確な義務を負う同盟

国からなる「中核グループ (core group)」と、制裁メカニズムを中心に築かれる非軍事保証を提供する「広範グループ (broader group)」にわけられている。前者には米欧諸国に加えてカナダ、トルコ、豪州などが、後者には日本や韓国などの名が挙げられている。「キーウ安全保障盟約」構想は、日本に対しても、ロシアが侵略を再開した際に経済制裁を「自動的に」再適用するといった保証への期待が記されており、「コミットメント」の供与要請にどう対応していくか、他国の動向を注視しながら検討を進めていく必要がある。

また、東西の安全保障の一体性という課題がある。岸田文雄首相が、「(今日の)ウクライナは明日の東アジアかもしれない」と警戒することからもわかるように、NATO はロシアのみ、日本は中国のみに対処すればよいという単純な世界ではなくなった。仮に NATO の抑止態勢において中国が対象になるのであれば、日米同盟における対中抑止とどのような相互補完関係があり得るかを真剣に検討する必要が出てくるだろう。加えて、日米同盟が対中抑止のみならず対露抑止でいかなる役割を果たし、NATO による対露抑止といかなる関係にあるかについても課題になる。2022 年 12 月に決定された日本の「国家安全保障戦略」は、ヨーロッパを含む同志国との間で「抑止力を強化」するとしており、日欧連携の中身が引き上げられる可能性が示されている。資源の制約下で挑戦が多重となるなか、これが実際に何を意味するのかは、日本にとっても大きな挑戦であり、知的かつ実践的な構想力が問われている。

さて、安全保障環境の激変を受けて大きく政策を変更したヨーロッパ各国の転換は日本にどのような知見をもたらすか。ドイツの外交・安全保障政策には、歴史的に培われた基本原則があると言われてきた。第 1 に「単独行動 (Alleingang)」の回避、第 2 に「二度と戦争は起こさない (Nie wieder Krieg)」、第 3 が「アウシュヴィッツを繰り返さない (Nie wieder Auschwitz)」である。しかし、この 3 つの原則すべてが常に満たされるとは限らない。ロシアによるウクライナ侵攻後のドイツの「転換」も、この 3 つの原則のいずれを重視するかで揺れ動いている。

そのうえで、ショルツが演説で示した「時代の転換点」を本当に「転換点」にできるかは、最終的にはドイツ国民の意思にかかっている。もし本当にショルツ政権が「転換」を推し進めたいのであれば、そうした転換の必要性を世論に説明し、広範な理解を得ようとする努力が必要だろう。たとえば、ロシア・ウクライナ戦争がドイツ社会にも痛みや倦みをもたらしたとき、それらに耐えうる論理を政治は用意する必要がある。2022 年 12 月に大幅な防衛費拡大を閣議決定した日本についても同様のことがいえる。「平和」の意味をどう考えるか、歴史的経緯に基づく外交原則を新しい時代

に合わせてどのように再解釈していくか、ドイツから学ぶことができるだろう。

ドイツとウクライナの関係は、同一ではないものの、日本と台湾とある程度パラレルの関係に立つ。とりわけ、武器供与から難民受け入れまでの支援、侵略国への制裁のあり方は、台湾有事への日本の構え方に具体的な示唆を与える。その有事が起こらないようにするためにも、上記の安保の一体性にかんがみて、日米のみならず日米欧で、台湾有事への対応をいまからシミュレートしておき、侵略を許さないという戦略的コミュニケーションを普段から心がける必要がある。

別途、ブレグジットとグローバル・ブリテン構想をめぐる経済、安全保障両面の動向をあらためて考察して明らかになったのは、イギリスがいまだに「帝国後」の世界の構築に苦慮しているということである。日本としては、2016年の国民投票後、国内政治の混乱が長引き、国際的にもブレグジット後の模索が続くイギリスとの協力関係を深めることは、日米同盟を補完し、また日本外交のあり方をより多角的なものにするという意味で大きな可能性を持つとともに、少なからぬ限界も孕むものであることを認識する必要がある。

これは、イギリスのインド太平洋シフト (tilt) がどのような具体的な形を取り、あるいは取らないかという問題とも言える。日本から見ると、CPTPPへのイギリス加盟から ACSA・役務協定を経て、その先さらにイギリスを UAD に組み込んだり、逆に AUKUS やファイヴアイズへの日本の参加を企図し、日英関係の準同盟化を目指すのか、判断が求められることを意味する。

こうした主に外交安全保障分野での日欧協力の模索と並行して、国際政治経済分野における EU の規制力は注目に値する。グローバリゼーションの進行・持続とともに、世界を規律する国際ルールの重要性が認識されるようになって久しい。その際、ゼロから国際ルールを作ることは現実的ではなく、議論のたたき台をどうするのかを含め、国際ルールの作成をリードする中心国・地域が出てくることになる。この点、EU は 27 の加盟国に共通する法として EU 法を制定し、実効的に適用してきた経験に裏打ちされた調整力を有しており、市場の規模や成熟度も相まって、EU が新たな国際ルール作りに与える影響力は大きい。

したがって、日本としては EU が今後の国際社会のルール作りにどのような影響を与えようとしているのか注視しなければならない。日 EU 間での EPA・SPA の締結を機に、プラスチック規制問題に典型的にみられるように、国レベル、企業レベルなど様々なレベルで日本と EU との対話が促進されているが、EU の姿勢に日本として

どのように対応するのか、日本の国内法制度と国際社会の動向を注視しながら判断する必要がある。

特に大事なのは、日欧のバイの関係をマルチないし国際政治経済全体の視点から位置づけることであろう。ときに自地域のスタンダードや規制をまるで優越するかのよう交渉に持ち込む傾きがあるEUではあるが、日欧は世界的に見れば、高い水準の生活を維持している共通項を抱える。ともに自由貿易を求めつつ、「安かろう悪かろう」の商品やサービスが席捲するよりもむしろ、「生活の質（quality of life）」を重んじる。とりわけ、環境、安全、健康などのスタンダードを守りつつ、自由貿易を志向するという意味では、同志ともいえる存在である。米中対立やウクライナ戦争の結果、自由貿易が脅かされるなか、それを守り、同時に自由な世界が質的に保全されていることがお互いにとって望ましく、そのような世界を共に作っていくという共通利益を併せもっているといえよう。

他方、REPowerEUの形成過程でEUで検討されたことは、今回のロシアによるウクライナ侵攻を踏まえ、次の一步をどの方向に踏み出すか、というものである。そしてその解答は、供給源の多様化であり、エネルギー効率向上であり、再生可能エネルギーによるエネルギー自給の加速である。そしてそれらの方針の根底を貫いているのは、気候変動に対するコミットメントに他ならない。エネルギーをめぐる国際競争がますます盛んになる中で、気候変動・エネルギー・環境外交は、これからますます重要性を高めていくことになる。日本も外務省・経産省・環境省をはじめ、国交省や内閣府などの関連機関が綿密に連携し、部門政策をパッケージ化し、さらに経済安全保障の要素も加味した、気候変動・エネルギー・環境に関する国家戦略が形成されることが求められる。このことはまた、クリーンな経済への移行過程にあつて、たとえば天然ガスなどの確保などの局面で、日欧が過度に競争を激化させ、お互いの利益を棄損することのないよう、十分気を配っていかねばならないことをも意味する。

最後に、人の移動について一言しよう。EUの一時的保護令は功を奏し、加盟国の社会的混乱なく大量のウクライナ難民がEU域内に流入することを可能とした。一方で、危機の中で生まれた一時的な連帯が危機を乗り越えた後に持続するとは限らない。このことは、日本の難民受け入れとも無縁ではない。2022年3月に日本の岸田首相は、ウクライナ避難民を第三国定住により受け入れていく姿勢を示した。それぞれのウクライナ避難民には、更新可能な1年間の「特定活動」の資格が付与され、就労を含む幅広い活動が認められている。従来の難民に対する排他的な歴史を踏まえて、こうした対応は「二重基準」との批判を受けた。しかし、そうした批判を受け、難民保護を

拡充する流れが他の国籍者へも波及しつつあるのは注目に値する。日本政府としては、今後も「例外」を「例外」たらしめている原則にきちんと向き合いつつ、ルールや施策を柔軟に変化させていく必要がある。

