



戦禍のヨーロッパ

—日欧関係はどうあるべきか—

日本国際問題研究所編



公益財団法人 日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

戦禍のヨーロッパ —日欧関係はどうあるべきか—

日本国際問題研究所編

はしがき

本報告書は、当研究所が令和2～4年度外務省外交・安全保障調査研究事業（発展型総合事業）「国際秩序の転換期における日本の秩序形成戦略—台頭する中国と日米欧の新たな協調」のサブ・プロジェクトの1つとして実施した研究会プロジェクト「米中覇権競争下の日欧連携」研究会の研究成果を取りまとめたものです。

米中の対立と戦略的競争は、軍事・安全保障から先端技術、サプライチェーンの支配、新型コロナ対応をめぐるナラティブに至るまで、あらゆる分野で一層激化し、ルールに基づく国際秩序は一層激しい試練に直面しています。

2020年にはBrexit（英国のEU離脱）が完遂され、また、トランプ大統領以降の米欧関係が試練に直面する中で、2022年2月にロシアによるウクライナ侵略が始まりました。欧州においてはナショナリズムの動きが高まっていましたが、侵略開始以降は「西側」の結束が目されるようになりました。大国間ヘゲモニー競争とグローバル化の変調に加え、ロシアによるウクライナ侵略がもたらした様々なインパクトについても研究される必要があります。

以上のような問題関心を踏まえ、本研究会では政治・経済・安全保障の面から今日のヨーロッパを重層的にとらえるとともに、ヨーロッパ諸国及びEUの対外政策の方向性を検討することを試みており、また、本報告書には委員諸氏の専門的知見と研究会での議論の積み重ねが反映されております。

なお、ここに表明されている見解はすべて個人のものであり、当研究所の意見を代表するものではありません。今回の研究成果が、包括的な関係の発展を目指す我が国の対ヨーロッパ外交にとって有益な視座を与えるものとなることを期待します。

最後に、本研究に真摯に取り組まれ、報告書の作成にご尽力いただいた遠藤乾主査及び研究会委員各位、ならびにその過程でご協力いただいた関係各位に対し、改めて深甚なる謝意を表します。

令和5年3月

公益財団法人 日本国際問題研究所
理事長 佐々江 賢一郎

目 次

序章	国際秩序の転換期における日本の秩序形成戦略 ——台頭する中国と日米欧の新たな協調—— 「米中覇権競争下の日欧連携」研究会 2020-22 年度... 遠藤乾・高島亜紗子..... 1
	はじめに... 1
	大国間ヘゲモニー競争... 2
	グローバル・サウスの存在感... 3
	日欧の戦略的な位置... 4
	EU の規制力... 5
	日本外交とのかかわり... 6
	構成... 7
第 1 部	
第 1 章	2022 年戦略概念にみる NATO の対露・対中戦略... 鶴岡 路人... 15
	1. 対露抑止・防衛体制の強化... 16
	2. 対中国の態勢づくり... 20
	おわりにかえて... 25
第 2 章	NATO とウクライナ..... 合六 強..... 29
	はじめに... 29
	1. NATO の東方拡大と NATO・ロシア・ウクライナ三角関係... 30
	2. ウクライナの NATO 加盟問題浮上... 33
	3. 2014 年ウクライナ危機後の NATO・ウクライナ関係... 36
	おわりに... 40
第 3 章	ロシアによるウクライナ侵攻と中・東欧..... 東野 篤子... 47
	はじめに... 47
	1. 中・東欧諸国における対ロシア脅威認識... 48

2. 侵攻開始後の中・東欧諸国... 50
 3. 制約のなかでの対ロシア制裁と対ウクライナ支援... 53
- おわりに：欧州政治の重心の移行?... 54

第4章 ドイツの戦略的転換.....板橋 拓己... 57

—シュルツ政権の課題—

- はじめに... 57
1. 「時代の転換点 (Zeitenwende)」... 57
 2. 本当にドイツは変わるのか... 61
- おわりに... 66

第5章 フランスと「戦略的自律」をめぐる政治.....宮下 雄一郎... 71

- はじめに... 71
1. 「戦略的自律」概念を支える「深層の諸力」... 72
 2. 「戦略的自律」を実現するための政治... 75
 3. 「対応外交」に追われるフランス... 76
- おわりに一言説としての「戦略的自律」と日本への示唆... 78

第6章 ブレグジット後のイギリス.....小川 浩之... 81

- はじめに... 81
1. ブレグジットとグローバル・ブリテン構想... 83
 2. イギリスの対外経済政策と TPP 加盟申請... 85
 3. 安全保障面でのインド太平洋地域への関与... 87
- おわりに... 90

第2部

第7章 金融規制にみる EU の規制力と英国の金融サービス...太田 瑞希子... 95

- はじめに... 95
1. EU 単一金融サービス市場と英国... 97
 2. 株式市場における変化... 100

3. 中央清算機関（CCP）をめぐる動向... 101
 4. 金融取引税... 104
 5. EU のさらなる挑戦とイギリスが狙う新機軸... 107
- おわりに... 110

第 8 章 欧州における規制力の展開 佐藤 智恵... 113

— 海洋資源・環境法 —

- はじめに... 113
1. EU におけるプラスチック規制と循環型経済の実現... 114
 2. EU における農業規制と食品の安全性確保... 118
- EU の規制力—展望... 122

第 9 章 REPowerEU 市川 顕... 129

— 危機への対応と 3 つの E —

1. はじめに：REPowerEU COM(2002)108 final... 129
2. REPowerEU：序論... 130
3. REPowerEU：Chapter 1「緊急事態への対応」... 132
4. REPowerEU：Chapter 2「ロシア産化石燃料依存解消」... 134
5. REPowerEU：結論... 136
6. REPowerEU Plan COM(2022)230 final... 137
7. おわりに：日本外交への示唆... 138

第 10 章 ウクライナ侵攻は欧州共通庇護体制を変えるか..... 宮井 健志... 143

— 避難民保護にみる課題と展望 —

- はじめに... 143
1. 欧州共通庇護体制の展開... 144
 2. ウクライナ侵攻と EU の一時的保護... 146
 3. EU における「連帯」の持続性... 150
 4. おわりに：日本外交への含意... 154

終章 政策的含意・提言 遠藤乾・高島亜紗子... 159

- 本プロジェクトの目的... 159

ヨーロッパにおける外交安全保障政策の持続と変化 ... 159

ヨーロッパにおける規制力の展開 ... 161

日本外交への含意・提言 ... 162

序章

国際秩序の転換期における日本の秩序形成戦略

——台頭する中国と日米欧の新たな協調——

「米中覇権競争下の日欧連携」研究会 2020-22 年度

遠藤 乾・高島 亜紗子

はじめに

この3年間のヨーロッパを振り返るとき、「激動」というクリシェでは捕捉しきれないほどの展開だった。2020年はほぼ5年越しの Brexit（英国の EU 離脱）で幕明けた。新型コロナウイルス感染症で欧州連合（EU）諸国は国ごとの緊急対応を余儀なくされ、一時ナショナリズムも高まったが、巨額のコロナ復興基金の創立という形で EU の結束と統合路線は維持された。米トランプ政権後期に激化した米中対立は、不可避的にヨーロッパにも波及し、貿易、技術、投資、そして再びコロナなどあらゆる面で「中国」が争点となった一方、中国を経済やグローバル・ガバナンスのパートナーと見なす国も（当時は）多く、米欧関係にも影をおとした。もとよりヨーロッパに対する視線が厳しいトランプ大統領の時代には、北大西洋条約機構（NATO）の「脳死」（仏マクロン大統領）が語られ¹、バイデン政権になっても米軍のアフガニスタン撤退などで同盟が疑問視される時期が続いた。ただしこれらは、2022年2月末のロシアによるウクライナ侵攻（とそれにかかわる米国の同盟国重視路線）により一変した。累次にわたるウクライナへの軍事支援にくわえ、前例を見ないほどの制裁がロシアに科されるにつれ、伝統的な東西対決が復活した感がある。その際、「西側（The West）」は——世界全体ではグローバル・サウスや中国の比重が増したぶんいくらか軽量級になったものの——おおむね結束して現在にいたる²。

当初、このプロジェクトは、米中対立の激化という文脈を踏まえ、日欧（米）の連

携を通じて中国の、必ずしも平和的とは言えない台頭はどう対処するか検討するものとして企図された。すでにトランプ政権の誕生や Brexit に向かう動きは織り込み済みであったが、コロナ危機の世界化やロシアによるウクライナ侵攻まで見通して立ち上げた企画ではなかった。けれども、とりわけ後者のウクライナ戦争の余波はあまりに大きく、それを無視してヨーロッパ情勢を語り、日欧関係の将来を占うことはできないと判断した。そこで、当初の企画に加え、今般のウクライナ情勢も踏まえつつ、報告書をまとめることとした。

その当初の問題意識は、具体的には大国間ヘゲモニー競争とグローバル化の変調という二重のものであった。以下では、それに加え、ロシアによるウクライナ侵攻がもたらしたインパクトやコロナ危機の政治的な含意を加味し、本報告書の趣旨として詳述する。

大国間ヘゲモニー競争

なによりまず、この数年の国際政治における顕著な特徴は、大国間ヘゲモニー競争の激化である。その要素を分解すると、①アメリカの力の相対的な低下、②中国の力の台頭、③インドなどの新興国の比重の高まりに分けられよう。もとよりアメリカが世界のすべてを差配できたわけではない。しかし、21世紀初頭の一極集中の時代は過ぎ去り、いまだ世界最強の軍隊や復元力のある経済を抱えるとはいえ、力の相対的な衰えはぬぐえない。とりわけヘゲモニーとの関連でいえば、価値や文化の面における「正しさ」をかつて以上に体现できなくなったことが大きい。ヘゲモニーとは、古代ギリシャ語の原義にさかのぼれば「先に立つものが教え示すこと」を指し、よく使われる訳語の「覇権」が軍事的な勝者の属性を意味するのとは異なる。それは、先回りして被支配者の合意を取りつける能力のことであり、支持する内容に一定の「正しさ」を含み、それゆえに支配されるものが自ら受容してゆくメカニズムが内包される概念である³。20世紀のアメリカ（あるいは19世紀のヘゲモンであるイギリス）は、自由主義、民主主義、資本主義のトリアーデからなる近代主義を体现しており、そこにどこか「正しさ」が見てとれるぶん、アメリカの支配を容易にする構図があったわけである。

しかしその点、痛恨だったのがトランプ政権の誕生であった。トランプ大統領は、アメリカを世界への関与から撤退させるという点では前任のオバマ大統領と同じ路線

であったが、彼以前の大統領と異なり、アメリカが掲げた「正しさ」からも撤退した点が新しかった⁴。加えて、実態として、人種主義、ジェンダー、LGBTQ、報道・表現の自由など、多くの面で自由主義を後退させ、民主主義を支える諸制度を攻撃していった。その典型が、再選に失敗したのちに敗北を認めないどころか、議会（人や副大統領）への物理的な攻撃を教唆したように受け取れる行動に出たことである。おりしも、コロナ対策において、当時の中国など非民主国と比べてパフォーマンスが悪かったこともあり、世界中からモデルとみなしえないような国となってしまった。バイデン政権になって、いくらかアメリカの威信は回復されたかもしれないが、これらの出来事は、アメリカからヘゲモニー（先導する力）を削いでいったといつてよい⁵。

その反面、中国はリーマン・ショック後に世界経済の中心に躍り出て、世界の工場から世界の市場へと発展をつづけた。1995年から2020年までの四半世紀で、日本は国内総生産（GDP）が1割減ったのに対し、中国は17倍以上に増えている。ゼロコロナ政策の下で経済成長が鈍ったとはいえ、2030年までに中国はアメリカを抜いて世界一の経済体になるといわれる。並行して、軍事費はこの30年で約40倍へと拡大の一途をたどり、東アジアにおける軍事的な力の配置は一変した。コロナに関しても、2022年末までは比較的成功裏に抑え込んでいると広く考えられ、非民主国のほうがうまく統治しているというイメージが流布する背景をなした⁶。

つまり、米中対立は、ただ単なる大国間の力比べではなく、効率的な統治、ひいてはどちらが体制として優位しているのか、モデルや「正しさ」を競う体制間競争の側面をもつ。米中のあいだで、軍事力、経済力の面で相対的な比重がかわるなか、先導し教諭するような体制モデルとして受容されるかどうか、ヘゲモニーの根幹にかかわる競争が進行中とみてよい。

グローバル・サウスの存在感

こうした米中の動きに加え、いわゆるグローバル・サウスといわれる国々が存在感を増している。その定義はいささかあいまいだが、一般に発展途上国の集合体を指し、ときに東西冷戦の時代に「第三世界」と呼ばれた国々のイメージが投射される。具体的には、インド、インドネシア、南アフリカ、サウジアラビアなどの発展が目覚ましい、あるいは見込まれる国々であって、米中対立、それに基づくあらたなグループ化・ブロック化に対して是々非々の態度で臨む国々のことである。たとえば、インドは

2030年までに名目GDPで中・米に次ぐ世界第3位に躍り出、購買力平価（PPP）で見ればアメリカを抜くという見通しもある。かの国は一方でQUAD（日米豪印）などのグループに属し、他方でウクライナ戦争後もロシアの原油を大量に購入し、上海条約機構の参加国ともなっている。2023年になってからは、グローバル・サウスの指導国としてそのサミットを組織してもいる⁷。

日欧の戦略的な位置

この米／中を中心とする両陣営とグローバル・サウスという緩やかなグループ分けになりつつある世界にあって、日本とヨーロッパは、全体としてアメリカを中心とする西側諸国に数えられる。このグループは、資本主義が世界全体を覆う中で、中国を含めた濃密な経済相互依存のネットワークを形成する一方、自由民主主義の理念を掲げ、実践し、中国のような権威主義国の一方的な現状変更に対して警戒心を持ちあわせている国々の集まりといえよう。付言すれば、お互いにアメリカに対して安全保障の大枠を負っており、安全や環境、福祉といった社会的な価値において相対的な親和性をもっている国々でもある。

とはいえ、ヨーロッパといっても広大かつ多様であり、EU一つとってみても一枚岩でないのは周知のことである。価値や理念においてもハンガリーやポーランドなどの異端があり、ブリュッセル（EU本部）とのせめぎ合いはときに苛酷ですらある。コロナ危機の初期においては、南北、とりわけ独仏とイタリアの対立は激しいものであった。ましてやEUとその他のヨーロッパ諸国ともなると、脱退したばかりのイギリスのみならず、セルビアなどのバルカン諸国やウクライナ・モルドヴァなどの東ヨーロッパ諸国とは、世界観からガバナンス・人権意識に至るまで、さまざまな乖離が見いだせよう。したがって、ヨーロッパの多様性や域内対立を意識しながら、そのなかで中核となる国々や組織のゆくえを注視し、そこから「ヨーロッパ」の方向性を抽出することになる。

米中その他の三つ巴という構図は、ロシアによるウクライナ侵攻でより明瞭になった。まず「西側」は復活し、対ロ制裁であれ対宇支援であれ、その結束は多くの予想を上回る強固なものとなった。その最前線でもあるヨーロッパ諸国は、ハンガリーなどの例外を除くと、エネルギー、経済、金融などの面で大きな犠牲を払いつつ結束を維持している。対して、中露の関係はより複雑な様相を呈しており、一方で様々な理

由から中国は軍事的な対露支援には踏み込んでいないが、他方で対米対決という意味では一定の連携が見られる。

ここでは、以上のような文脈に照らして、日本とヨーロッパがいかなる世界を志向すべきか、そのアプローチはいかなるものであるべきか、そしてとりわけ日本はどのような位置取りをし、いかなる方向・分野で指導性を発揮すべきか、検討するのが基本的な課題となる。とりわけアメリカとの同盟を基礎としつつ、中国との間合いをどうとるのか、その際に、友好国との関係をどのように構造化していくのか、が問われよう。この問いに答えるにあたり、インド太平洋地域における豪州、インド、ASEAN 諸国、韓国、そして台湾などとの関係について考えるのと同時に、この地域に近年関心を示し、インド太平洋戦略やガイドラインを策定し、艦船や戦闘機などの派遣を含め軍事的な展開までを見せるにいたったヨーロッパ諸国の意向や動向を追跡するのは、今後の日本の戦略を考えるうえで大事なことである。

EU の規制力

さらに関連して第2に、ヨーロッパのもつ世界への影響力がEUの一大市場・通貨圏に拠っており、その規制力の影響が日本にも及ぶことから、この点を掘り下げ考察したいという問題意識があった⁸。上記の第1の点が、優れて戦略的な側面にかかわるものであったのに対し、この第2点は、政治経済的な側面にかかわる問題といつてよい。

考察すべきその要素は、①米中対立のもとのグローバル化のゆくえ、②EUの規制力の現況、③日本の対応に分けられよう。

最初に、先に触れた米中対立は、経済的な相互依存、グローバル化のあり方を変調させた⁹。それは、経済安全保障というテーマを前景に押しだし、半導体や5Gなどの基幹的・先端的技術の移転を争点化した。さらに、貿易や投資の流れにも影響を与え、中国から本国や第三国への逆流・転流がしきりに語られるようになった。リショア(re-shore)やフレンドショア(friend-shore)といった言葉がそれを言い当てている。

しかしながら、グローバル化自体が終焉したという言説には相当な留保が必要である。トランプ政権の保護主義的政策や米中対立が、とりわけ2019年に米中間、ひいては世界貿易、直接投資の停滞を招いたのは事実だが、その分アメリカとASEAN諸国との間の貿易は増え、米中間の貿易も2021年には過去最高額に上っている。米

中間の投資も枯れたわけではなく、金融投資家間のバック・チャネルは水面下で生き続けている。アメリカ主導の対中制裁や制限も技術移転などを梃子としたもので、その射程は末広がり、中長期にまたがるインパクトは軽視できないものの、全面的な経済制裁、ましてや封鎖からは程遠い。ウイグルにおける強制労働などの人権面を理由にした欧米諸国の対中制裁も同様である。

グローバル化が変容しつつ、形を変えて持続するのだとすると、そこで力を発揮してきたEUの規制力にもまだ将来があるのではないかという推察が成り立つ。なんとすれば、EUは、約4億5千万人の人口と高度に発展した豊かな市場を背景に、一大市場へのアクセスと自ら設定する基準や規制とをリンクさせ、グローバルな世界におけるアジェンダやスタンダードの設定に大きな影響力を発揮する枠となってきた。環境や人権などの分野でそれは顕著であった。

日本においても、化学物質、食品安全、そして気候変動などに関するEUの規制の影響は、多くの産業セクターで感じられ、またモニターしてきたものである。概して、EUの設定する基準に振り回される側という役回りとなるが、他方で、世界を見渡したとき、日欧はともに、環境や安全などを重視する高度な成熟社会であり、「安かろう悪かろう」といった製品やサービスが世界を席卷するのを好ましいと思わない。一定の質を確保する基準を維持し、共闘して推進し、そのことで高度に発展した自国産業を守るという志向性もまた共有している。その意味で、ただ単にEUの規制力を受動的に受け入れ、あるいは警戒するのではなく、ともに協働して日欧が生きやすい世界を作るといった可能性もまたそこに開けていよう。EUの規制力の動向をウォッチするゆえんである。

日本外交とのかかわり

日本は、国際社会の一員として、一方的・暴力的な現状変更に対抗する立場にある。2023年には、国連の非常任理事国となるとともに、G7の議長国を務めている。ウクライナ戦争を受け、法の支配、なにかんづく現状の平和的変更の原則を守っていけるのかどうか問われるなか、指導力を問われる局面を迎えている。

中国やロシアという権威主義国が近くにあつて力をつけ、現状変更への意志をあらわにし、その国内で指導者が独裁を深めるとき、警戒のガードを下げるわけにはいくまい。ただし、国際社会の協調はまったく所与のものではない。それは、ひとつひとつ

つ勝ちえていかねばならぬ性格のものだ。その国際社会で、国連であれ G7 であれ、あるいは他の場であれ、ヨーロッパ諸国と機関がもつ影響力は無視しえない。その主要国がインド太平洋への関心を高めているいまは、日欧連携を深める絶好のチャンスともいえよう。

その芽がどこにあり、何を深掘りしていけばよいのか。本報告書では、ヨーロッパの主要国や機関をカバーし、その近年の展開を追い、彼らの思考と行動を内在的に理解するよう努めることで、日本の外交努力の投資先を指し示したい。同様に、現代国際政治は、軍事や戦略のアリーナだけでなく、経済や技術、エネルギーや環境といった分野でも戦われている点にかんがみ、EU の規制力の現況を追跡し、日本外交の気を付けるべき課題と追求すべき機会を探求する。

構成

最終報告書は、以下のように構成される。

この序章で報告書の趣旨・背景について明らかにし、そのことで全体を貫く問題関心を明らかにする。

第 1 部では、おもに戦略的な主題について扱う。

第 1 章は、「2022 年戦略概念にみる NATO の対露・対中戦略」（鶴岡路人・慶應義塾大学准教授）と題し、新しい NATO の戦略概念を分析し、対露・対中戦略がどのように変化したかを明らかにする。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、欧州大西洋地域の安全保障の危機に言及があった。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いなど、軍事面でのロシアとの本格的な対峙に突き進むことには依然として躊躇があることが見受けられる。また、対中認識についてもかなり先鋭化した一方で、具体的に NATO がどのような方策を取れるのかは未知数である。

続く第 2 章「NATO とウクライナ」（合六強・二松学舎大学准教授）では、NATO とウクライナがこれまでどのような関係性を築いてきたか、歴史的な分析を重ねる。NATO は冷戦後、東方拡大とロシアとの関係管理の両立を目指して、中・東欧諸国の新規加盟国の受け入れと並行して、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。それと同時に、新規加盟国とロシアの狭間に置かれたウクライナとの関係も強化してきた。2000 年代に入り、ウクライナが NATO 加盟の意思を示すと、この

三角関係のバランスが揺らぎ始め、2014年のロシアによるクリミア占領と東部紛争への介入に至った。NATOはロシアに国土を蹂躪されるウクライナに対して、直接の軍事介入は避けつつ、武器や情報の面で大規模な支援を実施してきたが、ウクライナのNATO加盟の道のりはいまだ遠いと言わざるを得ないのが現状である。

第3章からは、こうした劇的な変化の中で欧州各国がどのように政策を転換してきたかを分析する。第3章「ロシアによるウクライナ侵攻と中・東欧」（東野篤子・筑波大学教授）では2022年のウクライナ侵攻の前から、中・東欧諸国がどのようにロシアに対する脅威認識を高めてきたかが示される。また、しばしば言及される「NATOの東方拡大」についても、当該諸国の主体性や自律といった観点から、説得的な反論が加えられる。こうした脅威認識に基づいて侵攻以降、多くの中・東欧諸国がウクライナに連帯する一方、V4諸国の中のハンガリーの立ち位置や、ロシアからのエネルギーに依存してきた各国の制約についても考察が加えられる。しかしながら、これらの国々がウクライナ侵攻以降、「西側」の連帯に果たしてきた役割を見過ごすことはできない。

第4章「ドイツの戦略的転換—シュルツ政権の課題—」（板橋拓己・東京大学教授）ではドイツを取り上げる。ロシアによるウクライナ侵攻を受けて2月27日にシュルツ首相が行った演説の中で提示された「時代の転換点（Zeitenwende）」という言葉はそのまま同国の2022年流行語となり、同演説内で今後毎年GDPの2パーセント以上を防衛費として投じることが約束されると、それまでのドイツ外交の抑制的な方針が大きく変更されたように受け止められた。一方で、武器供与に関するスピードの遅さ、連立政権内の意見の不一致、シュルツ首相の説明力不足など、ドイツが十分に變化したのかを疑われるような問題点も散見されている。しかしながら、2022年の武器輸出約84億ユーロ（歴代2位）のうち4分の1以上がウクライナ支援に使われていることを考えると、やはり大きな変化があったと言うべきだろう。

第5章「フランスと『戦略的自律』をめぐる政治」（宮下雄一郎・法政大学教授）ではフランスの外交政策におけるキーワードとなってきた「戦略的自律」について、その国内政治的背景・歴史的背景を分析する。しばしばフランスの大国意識に裏打ちされると考えられる「戦略的自律」であるが、世論調査や歴史的文脈から、同盟や他国への過度の依存を避けようとする現実的な目線が見て取れる。一方で、国連安保理常任理事国の一員であり、核兵器を保有し、海外領土を持つフランスはやはり「ミドルパワー」以上の外交的存在感を持つ国でもある。しかしながら、米中対立が激化する中で、今まで以上にその存在感を示すことに苦勞していることもうかがえる。

第6章「ブレグジット後のイギリス」(小川浩之・東京大学教授)ではブレグジット後のイギリスを分析する。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、「イギリスの潜在力を解き放つ(Unleashing Britain's Potential)」というスローガンを掲げ、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。この構想は「グローバル・ブリテン」とも呼ばれ、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と考えることができる。一方で、こうしたスローガンに対しては、それ自体が新しい戦略ではなく、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。

続く第2部では、規制力の担い手としてのEUに注目し、EUが各分野でどのような影響を与えているかを考察する。第7章「金融規制にみるEUの規制力と英国の金融サービス」(太田瑞希子・日本大学准教授)ではブレグジット後の金融市場に焦点を当て、EUがどのような規制力を発揮して金融市場で競争力を強化させているかを分析する。EUの規制力は単一金融市場から株式市場、更には金融取引税の導入にまでおよび、これによってCityを擁するイギリスから多くの資本がEUに移動していることは指摘に値する。一方で、金融規制をめぐる国際協調枠組みにおいて、米国と共に高度な専門性を提供し議論を主導してきた英国がEU域外国となったことでEU自体の競争力が低下する可能性も指摘され、注意が必要である。

第8章「欧州における規制力の展開—海洋資源・環境法—」(佐藤智恵・明治大学教授)では海洋資源・環境法を取り上げ、EUの規制力がいかにEU域外にも影響を与えるかを考察する。とりわけEUにおけるプラスチック規制と農業規制を取り上げ、具体的な規制力の発露を考察した。例えば2020年3月11日に公表された新たな「循環型経済行動計画」では最優先課題の1つとしてプラスチックが挙げられたため、EU域内で製品を製造・販売する日本企業もEUのプラスチック規制を考慮した上で対応しなければならない。さらには2022年3月に開催された国連環境総会で、海洋プラスチック汚染を始めとするプラスチック汚染対策に関する条約について議論するための政府間交渉委員会(INC)を立ち上げる決議が採択され、この条約作成交渉にあたってEUが関連法や政策を反映しようとする可能性が高いことも示され、注目に値する。

第9章「REPower EU—危機への対応と3つのE—」(市川顕・東洋大学教授)では2022年3月8日に欧州委員会から発表されたREPowerEU(European Commission 2022a)の概要を整理することでEUのエネルギー政策について分析を加える。REPower EUによる方針転換の柱は、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、欧州のエネルギー自立を高める必要性が示されたことである。一方でエネルギー価格高騰にともない大きな影響を受けるアクターや産業に対して加盟国が実施可能なメニューを示すとともに、ガス貯蔵に関する共同・協調的行動の重要性も指摘された。更に、ロシア産のガス輸入量の代替可能性について分析し、Fit for 55 の目標を強化するものとして用いることで、最終的には欧州グリーンディールを補強する目標が掲げられており、今後の展開に注意する必要がある。

第 10 章「ウクライナ侵攻は欧州共通庇護体制を変えるか―避難民保護にみる課題と展望―」（宮井健志・成蹊大学客員准教授）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する。2015 年の難民危機以降、EU の共通庇護体制は問題を指摘されていた。大量の庇護希望者の流入を受け、庇護希望者が域内で最初に入国した国が難民認定の責任を負うというダブリン規則は麻痺し、また、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、各国の庇護体制が対応しきれない中で発動されたのが「一時的保護指令」であり、これによって欧州が共通庇護体制の失策を補ったことを明らかにする。

これらの報告を受け、終章では日本外交に対する含意を考察し、いくつかの提言を試みる。

【研究会開催実績】

- 2020年7月21日
ホセ・イグナシオ・トレブランカ（欧州外交問題評議会上級フェロー）, “European, Europe, and COVID-19”
- 2020年9月28日
アントワーン・ボンダズ（仏・戦略研究財団（FRS）研究員）, “A new paradigm: the American and European awakening on China’s reality”
- 2020年11月26日
タマス・マチュラ（CEECAS創設者/ブダペスト・コルヴィヌス大学准教授）, “Central Europe in the age of US-China rivalry”
- 2021年6月4日
 - (1) 市川顕・東洋大学教授「EU 複合危機と NPE（Normative Power Europe）の揺らぎ—規範パワーはレジリエントか？—」
 - (2) 遠藤乾・北海道大学教授「ヨーロッパのパワー再考：Still an economic giant, political dwarf & military worm?」
- 2021年8月6日
 - (1) 東野篤子・筑波大学准教授「中・東欧諸国（V4 および 16+1 参加諸国）と中国の関係」
 - (2) 合六強・二松学舎大学専任講師「欧州の戦略的自律と米欧関係の展望：安全保障分野を中心に」
- 2021年10月14日
 - (1) 宮下雄一郎・法政大学教授「フランス外交とアジア—歴史と現状分析」
 - (2) 宮井健志・成蹊大学客員准教授「EU の移民・庇護政策の対外的影響とその含意」
- 2021年12月15日
 - (1) 鶴岡路人・慶應義塾大学准教授「NATO・欧州における核兵器をめぐる議論の新展開」
 - (2) 板橋拓己・成蹊大学教授「ドイツ政党政治の新局面 — 2021 年連邦議会選挙をめぐって」
- 2022年2月21日
 - (1) 佐藤智恵・明治大学教授「EU の環境保全政策の対外的影響」
 - (2) 高安健将・成蹊大学教授「ジョンソン政権の内政と外交」
- 2022年5月13日
 - (1) 遠藤乾・東京大学教授「2022年フランス大統領選挙—結果と展望—」
 - (2) 宮下雄一郎・法政大学教授「マクロンとフランス外交」
- 2022年8月4日
蓮見雄・立教大学教授「脱ロシア依存の罫—欧州とロシアの中国依存」

- 2022年10月3日
メルテム・イネリ＝サイガー（欧州大学院ジャンモネフェロー/スユレイマン・デミレル大学法学部准教授）, “Temporary Protection of Ukrainians in Europe. Beginning of a new era in EU Asylum law and policy”
- 2022年12月22日
ジュリオ・プグリエーセ（欧州大学院非常勤教授）, “Europe’s maritime security engagement in the Indo-Pacific”

【公開ウェビナー・シンポジウム】

- 公開ウェビナー「ブレグジットと日英関係の未来」‘Brexit and the Future of Japan-UK Relations’
2021年1月25日
司会：遠藤乾（北海道大学教授/日本国際問題研究所客員研究員）
パネリスト：
アナンド・メノン（英ロンドン大学キングス・カレッジ教授）
ロバート・ウォード（英国国際戦略研究所ジャパン・チェア）
高安健将（成蹊大学法学部教授）
鶴岡路人（慶應義塾大学総合政策学部准教授）
太田瑞希子（日本大学准教授）
- 公開シンポジウム「インド太平洋地域におけるセキュリティダイナミクス」
2021年6月23日
司会：バーバラ・フェルクル（コンラート・アデナウアー財団、アジア・太平洋担当）
パネリスト：
ヘニング＝ゲーオルク・ジーモン（独連邦外務省アジア太平洋局日本・韓国・北朝鮮・モンゴル・オーストラリア・ニュージーランド・太平洋諸島担当課長）
野口泰（防衛省防衛政策局次長）
サラ・キルヒベルガー（キール大学安全保障政策研究所アジア太平洋地域戦略的開発部門代表）
岩間陽子（政策研究大学院大学教授）
- 公開ウェビナー「インド太平洋における欧州軍事プレゼンスの政治的意味」
2021年11月8日
司会：遠藤乾（北海道大学教授/日本国際問題研究所客員研究員）
パネリスト：
アントワヌ・ボンダズ（仏・戦略研究財団（FRS）研究員）
アレクサンドラ・サカキ（独・学術政策財団（SWP）シニアアソシエイト）
クレオ・バスカル氏（英・チャタムハウス アソシエイトフェロー）
ディスカッサント：
鶴岡路人（慶應義塾大学准教授）

- 公開ウェビナー「ウクライナ侵攻から三ヶ月—国際秩序のゆくえ—」
2022年5月24日
司会：遠藤乾（東京大学教授 / 日本国際問題研究所客員研究員）
パネリスト：
合六強（二松学舎大学准教授）
鶴岡路人（慶應義塾大学准教授）
東野篤子（筑波大学教授）
神保謙（慶應義塾大学教授）
- 公開シンポジウム「ロシアのウクライナ侵略と、日独協力の展望」
2022年11月14日
司会：遠藤乾（東京大学教授 / 日本国際問題研究所客員研究員）
パネリスト：
クラウディア・マヨア（ドイツ学術政策財団（SWP）国際安全保障研究部長）
アレクサンドラ・サカキ（ドイツ学術政策財団（SWP）アジア研究部次長）
中村仁威（外務省欧州局参事官）
鶴岡路人（慶應義塾大学准教授）
- 公開ウェビナー「ロシアのウクライナ侵攻が欧州、アジア、国際秩序に与える影響」
2022年11月28日
司会：市川とみ子（日本国際問題研究所所長）
パネリスト：
バヴェウ・ミレフスキ（駐日ポーランド共和国大使）
セルギー・コルスンスキー（駐日ウクライナ共和国大使）
中村仁威（外務省欧州局参事官）
レイモンド・グリーン（駐日米国大使館首席公使）
マレク・メンキシヤク（東方研究センター（OSW）ロシア部長）
神谷万丈（防衛大学校教授）
益尾知佐子（九州大学教授）
ブラッド・グロッサーマン（多摩大学ルール形成戦略研究所（CRS）副所長 / パシフィック・フォーラム シニア・アドバイザー）

—注—

- 1 ‘Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead,’ The Economist, 7 November 2019.
- 2 この間の動きを包括的に論じたものはまだないが、ヨーロッパの2010年代における危機を論じたものとして、遠藤乾『欧州複合危機』中公新書、2016年、米中関係の悪化を概観したものとして、佐橋亮『米中対立』中公新書、2021年、Brexitやウクライナ侵攻に関するものとして、鶴岡路人『EU離脱』ちくま新書、2020年および『欧州戦争としてのウクライナ侵攻』新潮選

書、2023年などを参照されたい。

- 3 中村研一「帝国と民主主義」坂本義和編『世界政治の構造変動』岩波書店、1994年。
- 4 「トランプ政権の新しさは、規範的にも撤退していること」。鈴木一人+遠藤乾+池内恵「『自分ファースト』化する世界のゆくえ」『公研』2018年7月号参照。
- 5 中山俊宏『理念の国がきしむとき：オバマ・トランプ・バイデンとアメリカ』千倉書房、2023年（3月31日発刊）。
- 6 典型的な例として、以下のような議論を参照。上久保誠人「中国の権威主義的な政治体制が世界のモデルに!?2020年の米中を総括」ダイヤモンド・オンライン、2020年12月29日。
<https://diamond.jp/articles/-/258235>
- 7 この点については、議論もかまびすしいが、ひとまず以下を参照。恒川恵市『新興国は世界を変えるか』中公新書、2023年。
- 8 遠藤乾・鈴木一人『EUの規制力』日本経済評論社、2012年。欧米のアカデミアにおいても、この点が注目されている。アニュ・ブラッドフォード『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〔2020〕。
- 9 遠藤乾「コロナ危機とグローバリズム（中）遠藤乾・北海道大学教授—経済の安全保障化、焦点に（経済教室）」『日本経済新聞』2020年6月19日、朝刊。

第 1 部

第1章

2022年戦略概念にみる NATO の対露・対中戦略

鶴岡 路人

2022年2月24日からのロシアによるウクライナ全面侵攻を受けて、欧州の安全保障環境は激変した¹。この戦争への欧州諸国による対応としては、対ロシア制裁や対ウクライナ支援が注目されることが多いが、NATO（北大西洋条約機構）としてより喫緊の課題は、加盟国の安全の確保だった。これは、考えてみれば当然のことである。ロシアが脅威であれば、自らの安全保障が問われて当然であるし、それが確保できないとすれば、ウクライナ支援どころではなくなる。

そこで本稿ではまず、欧州の安全保障における中心的枠組みである NATO が、今回のロシアによる戦争を受けて、「脅威」としてのロシアにいかなる戦略を立てているのかを分析する。抑止・防衛態勢の強化、なかでも特に、NATO 諸国をいかに防衛するのかに関する考え方の転換が焦点になる。結論を先取りすれば、「前方防衛」の重要性が強調され、NATO はそのための態勢構築に舵を切ることになった。

続いて、ロシアの脅威の先に存在する「挑戦」としての中国を取り上げる。というのも、今回の戦争がなければ、NATO にとって中国にいかに対処するかという課題は、より大きな部分を占めることになっていたはずであるし、当面は NATO としてロシアへの対処に傾注せざるを得ないとしても、そのことは、中国の挑戦が弱まることを意味しないからである。

対露戦略と対中戦略の双方に関して大きな一歩を踏み出したのが、2022年6月末にスペインの首都マドリッドで開催の首脳会合で採択された新たな「戦略概念 (Strategic Concept)²」である。以下では、この内容に沿って NATO の対露・対中戦略を分析する。そのうえで、NATO によるインド太平洋関与の方向性や NATO の新たな戦略が日本に有する意味などについても検討したい。

なお、2022年6月の NATO による新たな戦略概念の採択が、同年2月からのロシ

アによるウクライナ侵攻と重なったのは偶然である。この前の戦略概念は 2010 年 11 月に採択されており、すでに 10 年以上が経過していた。何年ごとに改訂するかについて明文の規定はないが、冷戦後は概ね 10 年で新たなものが作成されてきた。2010 年の戦略概念は、2014 年のロシアによるクリミアの一方的併合や、中国の台頭がグローバルな課題として認識される前の世界に基づくものであり、改訂が望まれる時期には達していた。しかし、2017 年から 2021 年は、NATO からの離脱すら示唆するようなトランプ (Donald Trump) 政権の時期であり、この間に戦略概念の改訂をおこなう意思は、NATO 内ではほとんど皆無であった。そのため、2021 年 1 月のバイデン (Joseph Biden) 政権発足を待って作業が開始されたのである。

1. 対露抑止・防衛体制の強化³

(1) NATO による加盟国防衛

今回の戦争において NATO は直接の交戦国ではない。そうしたなかで、加盟国の防衛とウクライナ支援の調整において極めて重要な役割を果たしているが、語弊を恐れずにいえば、この二つのなかで、NATO にとってより重要なのは、同盟の中核任務である加盟国の防衛である。バルト三国やポーランド、ルーマニアといった、ロシアやウクライナと国境を接する諸国—— NATO ではこれら地域を「東方前線 (Eastern flank)」と呼ぶ——を中心に、米国を筆頭とする NATO 諸国の部隊が展開され、万一の事態に備えている。

防衛態勢をみせつけることで、ロシアによる NATO 加盟国への攻撃を抑止し、NATO として軍事介入せざるを得ない状況になった場合には、すぐに行動できるようにしている。詳細は不明だが、以前からの計画に基づき、NATO は加盟国防衛のための危機対応措置 (crisis response measures) を発動している。

米軍についてはウクライナに派兵されないことがバイデン政権の方針として強調されるが、NATO 加盟国の防衛強化のために、すでに 2 万名以上が欧州に増派され、最高度の警戒態勢がとられている。特に、ウクライナと国境を接するとともに、ウクライナへの武器供与の中継拠点は、世界で最も厳戒態勢の前線拠点だといってよい状況にある。

今回の戦争に関する報道で、こうした NATO 側の態勢が注目を集める機会は少ないが、加盟国の安全が守られている——つまりロシアが NATO 加盟国を攻撃してい

ない——裏には、こうした多大な努力がある。NATO としての対露抑止である。バイデン米政権は、ウクライナへの派兵を否定しつつも、NATO 加盟国には「1 インチたりとも手を出させない⁴」と繰り返しており、それについてはまさに有言実行といえる。

(2) 戦略概念における情勢認識の変化

2022年6月に採択された新たな戦略概念は、ロシアを「最も重大かつ直接の脅威(the most significant and direct threat) (8パラ)」と位置づけた。NATO 加盟国への攻撃はなされていないとはいえ、NATO 加盟国の隣国を全面侵攻しているため、当然の認識である。そして、より具体的に、「強要、転覆、侵略、併合などの直接的手段で勢力圏をつくらうとしている(同)」として強い警戒心を示した。

なお、2010年の戦略概念は、ロシアとの「真の戦略的パートナーシップを目指す(33パラ)⁵」としていた。「目指す」である以上、現状はそれに到達していないということではあったが、パートナーとしてのロシアの扱いは、当時の NATO の既定路線であった。

欧州の戦略環境全般について 2022年戦略概念は、「欧州大西洋地域は平和ではない(6パラ)」とし、「同盟国の主権と領土の一体性への攻撃を排除することはできない(同)」と述べている。これらは、「欧州大西洋地域は平和であり、NATO 領土への通常戦力による攻撃の脅威は低い。これは歴史的的成功だ(7パラ)」と謳った 2010年11月の戦略概念の記述と好対照をなしている。欧州の戦略環境が大きく悪化し、NATO としての情勢認識もそれによって変化したのである。要点は上述のとおりだが、二つの戦略概念の主な相違点をより詳しくまとめたのが次頁の表である。

(3) それでも残る NATO の躊躇

もっとも、こうした変化は 2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻によって一夜にして生じたものではない。2014年のクリミアの違法かつ一方的な併合とドンバス地域への介入を受け、NATO は、対露抑止・防衛態勢の強化に段階的に舵を切りつつあった。それには、2014年9月の英国ウェールズでの NATO 首脳会合における「即応性行動計画(Readiness Action Plan: RAP)」や、2016年7月のワルシャワ NATO 首脳会合で合意された「強化された前方プレゼンス(enhanced Forward Presence: eFP)」によるバルト三国およびポーランドへの大隊規模の NATO 部隊のローテーション展開などが含まれる。そうしたプロセスの、いわば到達点が 2022年6月の戦略概

2010年と2022年の戦略概念の比較

	2010年戦略概念	2022年戦略概念
全体情勢認識	「欧州大西洋地域は平和であり、NATO領土への通常戦力による攻撃の脅威は低い。これは歴史的な成功である」	「欧州大西洋地域は平和ではない。ロシアは安定的で予測可能な欧州安全保障秩序を支える規範と原則を破った。同盟国の主権と領土の一体性への攻撃を排除することはできない」
ロシアとの関係	「NATO・ロシア協力は平和・安定・安全のための共通の空間に貢献するために戦略的に重要。NATOはロシアに脅威をおよぼさない。逆に我々はNATOとロシアの間の真の戦略的パートナーシップを目指す。我々はそのように行動するため、ロシアにも相互主義を期待する」 「NATO・ロシア関係は、NATO・ロシア基本議定書の目的、原則、約束にもとづく」 「共有の利益となるミサイル防衛、テロ対策、麻薬対策、海賊対策、その他国際安全保障の促進という共通の利益を有する領域で、ロシアとの間の政治協議と実務協力を強化する」	「ロシアは同盟国の安全と欧州大西洋地域の平和と安定に対する最も重大かつ直接の脅威である。強要、転覆、侵略、併合などの直接的手段で勢力圏をつくろうとしている」 「ロシアを我々のパートナーと考えることはできない」 (NATO・ロシア基本議定書への言及は一切なし)

出典) 筆者作成

念であった。

変化が遅すぎたとの批判はNATO内にも当然存在する。NATOの対応は慎重すぎたともいえる。例えば、1997年5月に署名されたNATO・ロシア基本議定書(Founding Act)の扱いである。ここでは紙幅の関係で詳細には立ち入れないが、NATOへの新規加盟国の防衛を「実質的な戦闘部隊の追加的常駐」ではなく増派などによって確保するとした内容が含まれるために、その是非をめぐって以前から論争が続いてきた。上記eFPにおけるNATO部隊の展開が常駐ではなく「ローテーション」とされる主たる理由は、この基本議定書の存在である。

そして2022年6月のマドリード首脳会合でも、同文書の破棄はなされなかった。ただし、戦略概念においても、首脳会合宣言文書においても、NATO・ロシア基本議定書への言及は一切なかった。これは、文書破棄のコンセンサスは存在しなかったものの、文書がまるで存在していないかのように「無視した」ということであり、いま

だに有効であると明言するのを慎重に避けたものと考えられる⁶。

このことは、NATO（諸国）の対露姿勢を理解するうえで、極めて示唆的である。ロシアを「最も重大かつ直接の脅威」としつつ、軍事面でのロシアとの本格的な対峙に突き進むことには、NATO 内で依然として躊躇があるということである。

これも当然である。冷戦時代のようなロシア（ソ連）との対峙の態勢を再び整備するには莫大な費用がかかる。そうしたことが必要になる事態を避けようとするのは政治の姿勢としても自然だったはずだ。しかし、NATO 側による 2014 年以降の、そうしたいわば煮え切らない姿勢が、2022 年 2 月の侵攻を招いてしまったことも事実かもしれない。この因果関係については詳細な検証が必要になる。

(4) 「前方防衛」に舵を切る NATO

いずれにしても、2022 年 2 月以降のロシアによる侵略行為は、NATO 側の想定を大きく超えるものだったといつてよい。そのため、NATO としてもそれまで以上の大規模な変化を迫られることになった。

ロシアによるウクライナ侵攻を受けて、2022 年 6 月のマドリード首脳会合（戦略概念、および首脳宣言）が打ち出した最大の決定は、「前方防衛（forward defence）」への転換だった。ロシアと国境を接するバルト諸国では、「ウクライナの次の標的は自分達かもしれない」との懸念が高まっていた。しかし、バルト諸国は、ロシアとバルト海に挟まれ、限られた地理的広がりしかない。仮にロシアが地上侵攻した場合、防衛するにも国土が狭すぎるのである。

NATO の防衛計画は秘密文書であり、具体的内容は不明だが、バルト諸国については、一度撤退した後に再上陸・解放を目指すという計画だったようである。最善ではなくても、現実問題として防衛し切れないとすれば、やむを得ないものだったのだろう。180 日かけて奪還を試みる想定だったともいわれる⁷。

しかし、首都キーウ近郊のブチャでの大量殺戮など、ウクライナでの戦争で明らかになったことは、ロシア軍占領地域における殺戮・破壊の凄惨さだった。多くのウクライナ人がロシアに強制的に連行されているとも指摘される。そのため、たとえ一時的ではあっても、ロシア軍の占領を許すわけにはいかないとの考え方が NATO 内で強まることになった。例えばエストニアの人口が約 130 万人であることを考えれば、一時期でもロシアによる占領を許してしまえば、国家・国民が消滅してしまう、という危機感はリアルである⁸。

そうしたなかで、NATO は前方防衛への転換を決定した。戦略概念は、「1 インチ

残らず全ての領土を守る（20パラ）」と宣言した。しかもこれは、同盟としての中核任務の冒頭、さらに「抑止と防衛」というセクションの第1文である⁹。一時的にでも占領を認めないという強い意思表示だと解釈できる。

詳細が公表されることはないが、こうした前方防衛に関する基本方針は、今後、実際の防衛計画に反映されていくことになる。バルト諸国の防衛に関しては、バルト海の対岸に位置するフィンランドとスウェーデンがNATOに正式加盟する方向であることも大きな支えになる。バルト海地域でNATOが作戦を実施する際に、フィンランド軍やスウェーデン軍の支援を受けるのみならず、両国の領域をいままで以上に使うことができることの利点は大きい。北欧2カ国のNATO加盟をバルト諸国が最も強く歓迎したゆえんである¹⁰。

ただし、ウクライナにおける戦闘での破壊や殺戮をみるまでもなく、戦闘による撃退よりは、攻撃の抑止がNATOの主眼であることに変化はない。何よりも抑止が重要であることは、今回の戦争の重要な教訓でもあろう。それでも、抑止のためにも、それが崩れたときの防衛態勢の構築、そしてその姿を平時においても「みせる」ことが重要になる。

2. 対中国の態勢づくり

(1) 「体制上の挑戦」としての中国

NATOは欧州大西洋地域の同盟である。アフガニスタンで国際治安支援部隊(ISAF)の指揮をした経験はあるものの、やはり欧州大西洋地域の安全保障のための地域的枠組みである。しかも、2022年2月以降は、ロシアによるウクライナ侵攻への対処に追われている。「中国どころではない」という思いが欧州に存在したとしても、不思議ではない。どれだけグローバル化が指摘されても、課題の優先順位は、やはり地理的な近さに影響される。

だからこそ、そうしたなかにあっても、2022年戦略概念が中国についてかなり踏み込んで言及し、マドリード首脳会合には、NATOが「AP4」と呼ぶ、アジア（インド）太平洋の4つのパートナー諸国、つまり、日本、豪州、韓国、ニュージーランドの首脳が招待されたことは、注目に値する。NATOとしては、ロシアによるウクライナ侵攻にもかかわらず、グローバルな安全保障上の問題に関与し続ける意思と能力を有することを示し、なかでも特にインド太平洋地域は重要であるとのメッセージを出し

たことになる。

もっとも、ウクライナ侵攻がなければ、戦略概念に関して、中国への言及がより注目されたであろうことは想像に難くない。メディアでの注目度は下がってしまったかもしれないが、実際の文書における中国の扱いは内容の濃いものだった。具体的にみていこう。

まず、「中華人民共和国の示された野心や強要的政策は我々の利益、安全保障、価値に挑戦している（13パラ）」と述べ、続けて、「中国は、自らの戦略や意図、軍備拡張については秘密を維持しながら、広範な政治的、経済的、軍事的ツールを使い、グローバルな存在感を高め、パワーを投影している（同）」と、警戒感を示す。そのうえで、サイバー、ハイブリッド、ディスインフォメーション（偽情報の意図的な流布）などを挙げ、技術や重要インフラ、戦略物資、サプライチェーンの支配、さらにはロシアとの関係の深まりに懸念を表明している。

直接的な軍事的懸念というよりは、文章からは、中国が NATO にとって異質で不気味な存在であるような印象が強く滲み出ている。なお、文中では中国のことを「PRC」と表現している。「China」ではなく「PRC」が明確な意図をもって使われているかは不明だが、英語では、北朝鮮を「DPRK」や中国共産党を「CCP」と呼ぶときなど、対象を無機質なものとして突き放すような意図が（意識的にでも無意識的にでも）込められることがある。

なお、中国との「建設的関与（14パラ）」の可能性にも触れているものの、中国による「欧州大西洋の安全保障への体制上の挑戦に対処し、同盟国の防衛と安全保障を保証する NATO の能力を確保（同）」すると述べ、NATO として、「我々の共有する価値と航行の自由を含むルールに基づく国際秩序のために立ち上がる（同）」と宣言している。

また、中国は「透明性の向上や軍備管理、リスク低減への関与なしに核兵器を急速に増強し、より洗練された運搬システムの開発を進めている（18パラ）」として、中国の核戦力への懸念も示した。この言及は重要であり、後にまた戻ってきたい。

2022年戦略概念で最も重点が置かれているのは、やはり対露抑止・防衛態勢の強化であり、上述のように前方防衛への転換こそが目玉なのだが、中国関連箇所も、詳細にみていくと、かなり踏み込んでいることがわかる。

(2) 欧州における対中懸念の高まりと NATO

ただし、中国に関する認識や同国の位置づけを戦略文書で記載することと、同盟と

してのNATOが実際に中国に関して何かをおこなうことは、やはり別問題でもある¹¹。この点には注意が必要だ。というのも、NATOは、少なくとも現段階において、中国に関して何らかの具体的な行動をとる用意があるようにはみえないからである。

それでも、NATOという場において、中国に関する議論が当然のように行われるようになったこと自体が、まずは大きな変化だといえる。それだけ「中国問題」がグローバルになったということでもある。

このようなNATOの変化の背後に存在するのは、2010年代半ば以降に、ドイツを含めて欧州各国で急速に悪化した対中認識がある。まずは経済・技術面で、競争相手である以上に、欧州企業の合併・買収を通じた技術流出への警戒が高まった。

その後、自由や人権といった価値の問題に関して、中国への反発や警戒感が高まることになった。EUや英国は、米国やカナダと一緒に、2021年3月には新疆ウイグルでの人権抑圧、強制労働に関して人権制裁を発動したし、香港における自由の侵食にも米欧は声をあげ続けてきた。関連して、欧州では台湾への関心が急速に高まっている。半導体産業における台湾の重要性も注目されているが、それ以上に、中国の共産主義や人権抑圧と台湾の自由・民主主義を対置させ、後者への連帯の表明という側面も強い。欧州の政治家による台湾訪問の頻度も上昇している。

(3) インド太平洋時代のなかで

NATOがインド太平洋地域において実際に何を行うかについては、まだ不明確な部分も多い。NATO側からは「アジア側は何を期待しているのか？」という声がよく聞かれるが、インド太平洋への関与がNATO（および加盟国）の戦略的利益なのだとすれば、「要望に応える（demand-driven）」姿勢ではなく、自ら何を実現したいかを定めることが求められるはずだ。

NATO（特に欧州の加盟国）としては、同盟の盟主である米国のインド太平洋シフトが——ロシア・ウクライナ戦争が継続するなかでも——進む以上、対中国における米国、および日米同盟や米豪同盟などの役割を正しく把握し、地域で何が起きているのかという、状況認識能力の向上がまず求められる。戦略概念も、「我々は共通の状況認識能力を強化し、レジリエンスと準備を高め、中国の強要的戦術や同盟を分断しようという試みに対抗する（14パラ）」と述べている。これはなかなか激しい文言である。

そのうえで、より具体的なインド太平洋関与について、サイバー分野などは日本との関係でもすでに実績があるが、艦艇や航空機といった軍事アセットの展開という意

味では、前面に出るのは NATO ではなく、加盟各国である。それでも、日本を含めたインド太平洋の観点で重要なのは、NATO が米国の同盟だという事実だ。当たり前のことではあるが、NATO 加盟国はすべて米国の同盟国である。

インド太平洋地域で米国は、日本の他、韓国や豪州と同盟関係にある。そこで欧州に所在する米国の同盟国が関与するのであれば、インド太平洋地域の既存の米国の同盟網との連携が自然な出発点になる。相互運用性などの軍事的観点では、欧州の NATO 加盟国が、日米や米豪などの枠組みに、「プラグイン」という発想である¹²。

実際、2021年にインド太平洋に展開した英海軍の最新鋭空母「クイーン・エリザベス」を中心とする空母打撃群は、空母艦載機を含めて英米合同だったことに加え、オランダ海軍のフリゲート艦も参加していた。そして、日本や豪州、韓国といったインド太平洋の米国の同盟国と共同訓練・演習を繰り返したのである。

また、英海軍に加え、フランス海軍やドイツ海軍がインド太平洋に展開する際にも、シンガポールやグアム、横須賀などを拠点に、米海軍が手厚い支援をおこなっている。欧州諸国艦艇の整備や休暇でのグアムの米海軍基地寄港は常態化している。こうしたネットワークは、運用上の必要性をもとに、現場においてすでにできあがりつつあり、日本も参画している。今後は、運用上の必要という技術的な部分を越えて、いかに戦略的に発展させられるかが問われることになる。

(4) 対中抑止における NATO

最後にもう一点検討すべきは、NATO にとっての抑止の対象はロシアのみなのか、という問題である。

NATO の目的は繰り返すまでもなく、加盟国の防衛である。ただし、集団防衛を規定する北大西洋条約第5条には、地理的適用範囲の限定があり、「北回帰線以北の北大西洋地域の加盟国領土」と規定されている。米国に関してこれに含まれるのは、米本土西海岸までだと通常は理解されている。つまり、ハワイやグアムは NATO の集団防衛の適用外である。

こうした規定が置かれた背景には、北大西洋条約の交渉段階で、米国が欧州の植民地独立戦争に巻き込まれるのを嫌ったという事情がある。結果としては、例えば英国が米国のヴェトナム戦争に参戦するのを拒否する論拠の一つになるなど、当初の想定とは異なる結果をもたらした。何とも皮肉である。

NATO の集団防衛がインド太平洋地域におよばないこと、特にハワイやグアムが

集団防衛の適用外であることが、現実の問題になるような事態はこれまで発生していないが、中国においては、ハワイやグアムで第5条が適用されるか否かが話題にされることが少なくない。何かを物語っているのだろうか。

ただし、第5条の地理的範囲は、NATOとして対応する脅威が「どこから来るものか」を限定するものではない。どこからの脅威であっても、加盟国への脅威であれば、NATOとして対処可能である。それゆえ、2001年9月11日の米国に対する同時テロ事件を受けて、第5条が発動されたのである¹³。

そこで問われるのが、NATOの抑止・防衛態勢において中国をいかに位置付けるかである。端的にいえば、NATOの核抑止の対象はロシアだけなのだろうか、という問題だ。

中国は、NATO諸国を射程に収める大陸間弾道ミサイル(ICBM)などの核戦力を増強している。もちろん、主たる標的は米国だと考えられるものの、欧州のほとんどの地域は、米国東海岸よりも地理的には中国から近い。また、英国やフランスといった、独自の核兵器を運用する欧州諸国は、ロシア以外の標的を従来から視野に入れてきたはずであり、潜水艦発射弾道ミサイル(SLBM)を搭載した原子力潜水艦が、中国を射程に収めるインド洋に展開することもあるとみられる。また、英国のキャメロン(David Cameron)首相(当時)は、核兵器を保有し続ける理由の一つに、北朝鮮の核兵器開発を挙げたこともある¹⁴。

そうである以上、NATOが核抑止において中国を視野に入れることは、荒唐無稽な議論ではまったくない。さらに、2022年戦略概念は、上述のとおり、中国の核戦力増強にも懸念を示しているのである。「核同盟」であるNATOが中国の核戦力増強を懸念するのであれば、当然、単に懸念を言葉で表明するのみならず、何らかの対処をすべきということになる。ただし、NATO内ではまだこの点について、具体的な検討が行われる段階ではないようである。

もちろん、これは基本的に米国が対処する問題という理解があるかもしれない。米国自身、対中抑止にNATOを組み込むのか否か、組み込む場合にいかなる役割を期待するかについて、確固たる考えを欠いているのだろう。それでも、中国による挑戦がグローバルな性質を有すると考えるのであれば、NATOもいずれは対中抑止という課題に取り組む必要が出てくると考えられる。

おわりにかえて

NATO 戦略概念が中国に関する懸念を高め、さらにはロシアと中国の連携強化に懸念を示す一方で、岸田総理は、「(今日の) ウクライナは明日の東アジアかもしれない¹⁵⁾」と警戒する。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のである。

米国のいう「統合抑止 (integrated deterrence)」の全貌はまだ分かりにくい部分があるが、同盟国をいままで以上に取り込んで抑止態勢を構築していくのが大きな柱の一つであることは明らかである¹⁶⁾。これは、先に述べた NATO による対中抑止の可能性ともつながる議論であろう。

そして、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あるだろう。加えて、その際には、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アジェンダになる。

従来、日本における NATO や欧州諸国との安全保障・防衛協力に関しては、「防衛交流」的な発想が強く、日本の国益のために何かを達成するという真剣味が欠けることが少なくなかった。しかし、2022年12月に決定された日本の「国家安全保障戦略」は、欧州を含む同盟国との間で「抑止力を強化¹⁷⁾」するとしており、連携の中身が引き上げられる可能性が示されている。これは日本にとっても大きな挑戦であり、知的な構想力も問われる。

NATO の 2022 年戦略概念は、ロシアによるウクライナ侵攻という、欧州安全保障秩序の転換点に出されたものであり、対露抑止・防衛態勢の強化が柱でありつつ、その先に存在する挑戦としての中国を捉えている。今後は、これを基礎に NATO として、ロシアと中国の両方を見据えた具体的な対応をいかに作り出していけるかが課題になる。

—注—

1: 今回のロシアによる戦争の呼称について、ここでは深入りしないが、ウクライナの観点では、ロシアによる侵攻は 2014 年から継続しており、2022 年 2 月からのものは、従来からの継続である。小泉悠は、「第 2 次ロシア・ウクライナ戦争」との呼称を使っている。同『ウクライナ

- 戦争』（ちくま新書、2022年）。日本政府は、開戦当初こそ用語法が揺れたものの、その後は「ロシアによるウクライナ侵略」で統一している。これらの点については、鶴岡路人『欧州戦争としてのウクライナ侵攻』（新潮選書、2023年）、72-74、268（注53）頁参照。
- 2 NATO, *Strategic Concept 2022*, adopted by the heads of state and government meeting at the North Atlantic Council in Madrid, 29 June 2022. (以下、本文中ではパラグラフ番号で引用。) https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf (2023年2月11日アクセス)
 - 3 本節および次節の記述の一部は、鶴岡路人「NATO『新戦略概念』とインド太平洋」『外交』第77号（2023年1-2月号）をもとに、大幅に加筆修正したものである。
 - 4 White House, “Statement from President Biden on the Extraordinary NATO Summit,” 24 March 2022. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/24/statement-from-president-biden-on-the-extraordinary-nato-summit/> (2023年2月11日アクセス)
 - 5 NATO, *Strategic Concept 2010*, adopted by heads of state and government meeting at the NATO summit in Lisbon, 19-20 November 2010. (以下、本文中ではパラグラフ番号で引用。) https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf (2023年2月11日アクセス)
 - 6 詳しくは、鶴岡路人「NATO・ロシア議定書の亡霊——3つの論点」コメンタリー（日本国際フォーラム、2022年8月1日）を参照。<https://www.jfir.or.jp/wp/wp-content/uploads/2022/08/220801tsuruokamichito.pdf> (2023年2月11日アクセス)
 - 7 “Estonia’s PM says country would be ‘wiped from map’ under existing Nato plans,” *Financial Times*, 23 June 2022. <https://www.ft.com/content/a430b191-39c8-4b03-b3fd-8e7e948a5284> (2023年2月11日アクセス)
 - 8 Ibid.
 - 9 「NATOは防衛的な同盟であるが、1インチ残らず同盟国の全ての領土を防衛し、全ての同盟国の主権と領土の一体性を守り、いかなる侵略者にも勝利する我々の強さと決意に誰も疑問を挟むべきではない」と、極めて強い調子で書かれている。NATO, *Strategic Concept 2022*, para. 20.
 - 10 “Baltic states hail Finland and Sweden’s expected Nato accession,” *Financial Times*, 13 May 2022. <https://www.ft.com/content/9ed8f71f-ebf1-4c39-95ae-3f504e8c3cc2> (2023年2月11日アクセス)
 - 11 Meia Nouwens, “What next for NATO and China?” Analysis, IISS, 18 June 2021; Meia Nouwens, <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2021/06/nato-china> (2023年2月11日アクセス) “NATO and China: Addressing new challenges,” *Policy Brief*, 04/2022, Centre for Security, Diplomacy and Strategy (CSDS), Brussels School of Governance, 9 March 2022, <https://brussels-school.be/publications/policy-briefs/nato-and-china-addressing-new-challenges> (2023年2月11日アクセス)
 - 12 この点については、鶴岡路人「日本とNATO——米国の同盟国を結ぶ新たな可能性」nippon.com (2022年7月13日) 参照。<https://www.nippon.com/ja/in-depth/d00820/> (2023年2月11日アクセス)
 - 13 鶴岡路人「欧州における同盟、集団防衛、集団の自衛権——新たな脅威へのNATO、EUによる対応」『国際安全保障』第44巻第1号（2016年6月）。<https://www.jstage.jst.go.jp/article/>

- kokusaianzenhoshou/44/1/44_64/_pdf/-char/ja (2023年2月11日アクセス)
- 14 David Cameron, “We need a nuclear deterrent more than ever,” *The Telegraph*, 3 April 2013. <https://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/9969596/David-Cameron-We-need-a-nuclear-deterrent-more-than-ever.html> (2023年2月11日アクセス)
 - 15 首相官邸「シャングリラ・ダイアローグ（アジア安全保障会議）における岸田総理基調講演」（2022年6月10日）。https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0610speech.html (2023年2月11日アクセス)
 - 16 White House, *National Security Strategy*, October 2022, p. 22. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> (2023年2月11日アクセス)
 - 17 首相官邸「国家安全保障戦略」（2022年12月16日）、13頁（別紙）。<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdf> (2023年2月11日アクセス)

第2章

NATOとウクライナ

合六 強

はじめに

2022年2月24日にロシアがウクライナへの全面侵攻を開始してまもなく1年を迎える。プーチン（Vladimir Putin）大統領に攻撃の手を緩める気配はなく、いつ、どのように戦争が終わるのか、その行く末は見えない。それでも長期的観点から確実に言えるのは、この戦争によってヨーロッパは歴史的な転換点を迎えたということである。

ロシア・ウクライナ戦争が各方面にもたらした影響はすでに甚大であり、論点も多岐にわたるが、この間、とりわけ注目されたのが北大西洋条約機構（NATO）とロシアの対立構図である。それは、まずプーチンがかねてよりNATO、とりわけその東方拡大の歴史とさらなる拡大（つまり、ウクライナのNATO加盟）の問題をプレイアップし続けているからである。例えば、侵攻直前の2021年12月には、「NATO不拡大」や「冷戦後の新規加盟国への部隊や兵器の配備禁止」などについて法的に保証するよう米国やNATOに求めた¹。また2月24日の演説でも、これまでの米国・NATOの政策（とりわけ東方拡大）への批判を展開したうえで、①NATOがさらに拡大してウクライナ領で軍事開発を始めること、②ロシアと隣接する土地（プーチンによれば「我々の歴史的領土」）で敵対的な「反ロシア」が作られているということは受け入れ難いと述べて、侵攻を正当化した²。また全面侵攻開始後も、米国を含めNATO諸国が、ウクライナを武器供与の面で支え続けていること、ロシアがNATO諸国への脅しを（しばしば核戦力を誇示しながら）繰り返していることも、こうした構図を際立たせている。

こうしたなかロシアの軍事侵攻の一つの「歴史的背景」として膨大な議論が展開されているのが、冷戦後 30 年あまりの NATO 東方拡大のプロセスやロシアとの対立の歴史についてである。とりわけ 1990 年代初頭に NATO 不拡大の約束があったのかという論点は、歴史研究の枠を超えて広く論じられてきた。一方、そうした議論のなかでは、プーチンによって大きな争点に仕立て上げられた「NATO・ウクライナ関係」の変遷については、必ずしも十分に顧みられているとは言い難い。

そこで本稿では、冷戦後 NATO とウクライナが相互にどのような関係を構築してきたのか、その変遷を振り返る。本論で詳述するように、NATO とウクライナの関係は、ソ連解体直後から始まったが、それは独自に完結して存在してきたわけではなく、NATO の東方拡大及び NATO・ロシア関係から様々な影響を受けるかたちで進展してきた。それゆえ本稿では、NATO・ウクライナ関係をより広い文脈のなかで位置づけながら振り返ることとする。

1. NATO の東方拡大と NATO・ロシア・ウクライナ三角関係

(1) NATO の東方拡大と NATO・ロシア関係

冷戦終結の過程でソ連の軍事的脅威が消失するなか、NATO の関心は次第に「力の空白」が生じた中・東欧地域へと移っていった。それは、旧ユーゴスラビアで紛争が勃発するなか、「民族対立や領土問題を含む経済・社会・政治的困難から生じうる中・東欧諸国の不安定化³⁾」(1991 年「戦略概念」)が懸念されたからである。そこで、軍事同盟から政治同盟へと変容しつつあった NATO は、1990 年 7 月の「ロンドン宣言」において「もはや敵ではない⁴⁾」と見做した旧東側諸国との対話と協力を通じて、真の意味での東西分断を克服し、変動期のヨーロッパ秩序を安定化させようとした。

まず 1991 年 11 月のローマ首脳会議では、旧ワルシャワ条約機構諸国との安全保障対話フォーラムである「北大西洋協力理事会 (NACC)」を創設し、1997 年にはこれを発展させる形で「欧州・大西洋パートナーシップ理事会 (EAPC)」を設置した。また、一部の中・東欧諸国がロシアへの懸念から NATO 加盟を熱望するなか、NATO は 1994 年 1 月、加盟を前提としない「平和のためのパートナーシップ (PfP)」プログラムを発表し、軍事面を中心にロシアを含む参加国との間で個別な協力を進めていった。これは、平和維持活動 (PKO) 任務を NATO と共同で実施するための能力構築に主眼が置かれていたが、もう一つの狙いは、顕在化しつつあった東方拡大

をめぐる問題を先送りにすることにあった。NATO側は当初、迅速な加盟国の増大に消極的だった。

他方、NATOはソ連解体後のロシアとも協調的なパートナーシップ関係の構築を模索した。NATOの東方拡大をめぐるのは早い時期から両者の懸案事項となっていたが、それでもNATOは、NACC/EAPCやPfPプログラムを通じてロシアとの間に対話と協力の機会を持った。ただしNATOにとってもはや脅威でなくなったロシアは中心的課題ではなくなり、ロシアとの関係は数多くあるパートナーシップのうちの一つに過ぎなかった。

しかし、東方拡大がいよいよ政治日程に上り、ロシア側の反発も強まると、NATOとしては、拡大によって欧州に新たな分断が生まれぬよう、個別的な対応をとることが必要となった。そこで1997年5月、NATO加盟国首脳とエリツィン大統領（Boris Yeltsin）の間で締結されたのが「NATO・ロシア基本議定書（Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation）」である⁵。

これは、ポーランド、チェコ、ハンガリーへの加盟招請が決まる同年7月のNATOマドリッド首脳会議に先んじて締結されたことからわかるように、東方拡大をめぐる両者の「手打ち⁶」文書だった。同時にNATO・ロシア（「NATO+1」）対話の枠組みである「常設合同理事会（PJC）」も設置されることになり、「意見の相違が生じた際には、政治的協議の枠組みで善意と相互尊重に基づいてそれを解決するよう努力する」ということが確認された。

NATOとロシアは、その冒頭で「民主主義と協調的安全保障の原則に基づき、欧州大西洋地域において永続的かつ包括的な平和を共に構築する」という決意を示し、「互いに敵と見做さない」ということを改めて確認した。そして、ロシアの安全保障上の懸念を打ち消すため、まず「NATO加盟国は、新規加盟国の領土に核兵器を配備する意図も計画も理由もない」と確認し、さらには「NATOは、現在および見し得る安全保障環境において、実質的な戦闘兵力の追加的な常駐を行わないとの意図を表明した。

この基本議定書は、その後長年にわたってNATO・ロシア関係の基盤を提供してきた。そして後述するように2014年のロシアによるクリミア占領や東部（ドンバス）紛争への介入に至ってもなお、基本議定書は破棄されることなく、NATOは、ここで表明した内容に抵触しない範囲で対ロ抑止・防衛態勢を整えた。

(2) NATO・ウクライナ関係とウクライナ・ロシア関係

NATOは、東方拡大とともにロシアとのパートナーシップ関係の強化を図ったが、同時にその間に位置する「大国」ウクライナにも配慮を示した。

1991年12月にソ連からの独立を果たしたウクライナにとって喫緊の課題は、主権と領土保全を確実にすることだった。初代大統領のクラウチューク (Leonid Kravchuk: 1991-1994年) は、ソ連末期の1990年に最高会議 (国会) で採択された「主権宣言」で確認された「軍事的中立」と「非核化」の方針を独立後も堅持し、ロシアとはベラルーシとともに独立国家共同体 (CIS) を創設しながらも、ロシア主導の政治・軍事再統合の試みには警戒し、タシセント条約に加わることも拒んだ。

こうしたなか NATO とウクライナとの公式的な関係は、ロシアや他の中・東欧諸国と同じく、同国の NACC 参加から始まった。ウクライナは 1994 年 2 月には他の CIS 諸国に先駆けて NATO の PfP プログラムに加わり、翌年 12 月以降は、NATO が主導するボスニアの和平履行部隊・安定化部隊 (IFOR/SFOR) に計 2800 人以上の兵力貢献を行った⁷。

NATO・ウクライナ関係も数多くあるパートナーシップのうちの一つに過ぎなかったが、それが変質するきっかけとなったのが、上述の東方拡大と NATO・ロシア関係の進展である。これによってウクライナは東西間で取り残されることを恐れた。こうしたなか 1994 年 7 月に成立したクチマ政権 (Leonid Kuchma: 1994-2005 年) は、ウクライナの立場も考慮されるよう NATO に配慮と関係強化を求めた⁸。

この結果、第一次東方拡大の陰で目立たなかったものの、1997 年 7 月の NATO マドリッド首脳会議では、「NATO・ウクライナ特別パートナーシップ憲章 (Charter on a Distinctive Partnership)」が締結され、協議内容や協力分野が特定された⁹。また同時に、さらなる協力を模索するための「NATO・ウクライナ委員会 (NUC)」の設置や、ウクライナ国民が NATO への理解を深めるための「NATO 情報・文書センター」の設置も決まった。1998 年には、治安・防衛セクター改革のための協議と協力を促進するための「防衛改革に関する共同作業部会」が立ち上げられ、1999 年にはこれを支援するための NATO リエゾン・オフィスがウクライナ国防省内に設置された¹⁰。

なおこれら一連の流れは、ソ連解体直後から拗れていたウクライナ・ロシア関係の進展とも連動していた¹¹。独立後まもなくウクライナは、自国に残置された旧ソ連の核兵器の廃棄、クリミア半島の帰属、そしてセヴァストポリを母港とする黒海艦隊分割問題などをめぐって、ロシアと鋭く対立した。

まずウクライナの非核化については、1994 年 12 月の「ブダペスト覚書」によって

解決をみた。これを通じて、ウクライナは核廃棄を進めて非核兵器国としてNPTに加盟する一方、米国、英国、ロシアの3カ国はウクライナの独立、主権、国境を尊重するとともに、同国への経済的圧力や武力行使、そして核の威嚇及び使用を控えることなどを確認した。

またクリミアの帰属、黒海艦隊の分割、そしてロシア黒海艦隊の駐留をめぐる問題については、「NATO・ロシア基本議定書」締結直後にウクライナ・ロシア間で署名された黒海艦隊に関する諸協定や、友好・協力・パートナーシップに関する条約によって処理された。1997年に締結されたこれら一連の文書によってソ連時代の遺産相続をめぐる問題は一旦決着し、両国は互いの領土保全と国境の不可侵を確認したのである。こうしてクチマ政権は、クラウチューク前政権期に悪化したロシアとの関係を正常化しつつ、NATOとはより一層の協力を進める素地を整えた。

2. ウクライナの NATO 加盟問題浮上

2001年9月のアメリカ同時多発テロをきっかけに、コソボ空爆をめぐり悪化していた米ロ関係及びNATO・ロシア関係には「テロとの戦い」という共通課題が浮上し、両者の関係は改善の兆しを見せた。一方、こうしたなかで再び政治日程にあがったのが、バルト三国を含む国々への第二次東方拡大である。NATOとしては改めてロシアとの関係管理が必要となった。

2002年5月、NATO加盟国首脳は、2000年5月に大統領に就任したプーチン大統領とともに「ローマ宣言 (NATO-Russia Relations: A New Quality)」に署名し、PJCにかわる「NATO・ロシア理事会 (NRC)」を創設した¹²。これは「NATO+1」の対話枠組みであるPJCとは異なり、NATO加盟国(当時19カ国)とロシアが対等な立場で参加するもの(「NATO at 20」)で、共通の課題だったテロ対策を含む危機管理や大量破壊兵器拡散問題、そして軍備管理などを議題とした。NATOの根幹に関わる集団防衛や拡大などは議題から除かれたものの、共通の懸念事項や協力事項について、コンセンサスで「共に意思決定を行い、共に行動をとっていく」とした点で、NRCの創設は画期的だった。その後、NRCにおける実務的な協力はアフガニスタンやシリアなどに関しても見られ、ロシアがクリミアに侵攻する直前まで続いた。

こうした取り組みは、ロシアからの大きな反発を招くことなく、新たな拡大の道を開いた。NATO諸国は、ローマ宣言署名と同じ年のプラハ首脳会議において、エス

トニア、ラトビア、リトアニア、スロバキア、スロベニア、ブルガリア、ルーマニアへの加盟招聘に合意し、これら7カ国は2004年3月に正式にNATOに加盟した¹³。

一方、ウクライナは、東方拡大によって複数のNATO新規加盟国と国境を接することになり、NATOとロシアの狭間に置かれることとなった。クチマは、「テロとの戦い」を契機に米欧とロシアが接近する機会を捉え、2002年5月、将来的にNATOへの加盟を目指す意思を初めて示した。これを受けて、同年11月のプラハ首脳会議におけるNUCでは、政治、経済、軍事など各分野における具体的な改革目標を設定した「行動計画（Action Plan）」が策定・発表された¹⁴。こうしてウクライナのNATO加盟問題が浮上することになった。

その後、加盟に向けた動きは、2004年末からの「オレンジ革命」を経て誕生したユシチェンコ政権期（Viktor Yushchenko: 2005 - 2010年）において一気に加速した。ユシチェンコは大統領就任直後の2005年2月にNATO本部を訪問し、1999年に加盟準備のための仕組みとして新たに設けられた「加盟のための行動計画（MAP）」への参加について立場を明確にし、関係強化の方針を打ち出した。これを受けて、NATOは同年4月のNUCで、MAP招請の前段階に位置づけられる「緊密化対話（Intensified Dialogue）」をウクライナとの間で立ち上げ、政治、軍事、財政、安全保障面における改革を支援するための枠組みを作った。またウクライナはこれと並行して、コソボ、アフガニスタン、イラク、地中海におけるNATO主導の任務や演習に積極的に参加し、同盟の「貢献国」になりうることをアピールした¹⁵。

しかし、そもそもこの時期、ウクライナのNATO加盟には2つの大きな壁があった。

第1は、ウクライナ自身の問題である。まず、長らく問題視されてきた治安・防衛セクターの改革（例えば、文民統制、汚職対策など）において十分な進展が見られなかった。またNATO加盟に対する国民の支持は一貫して低かった¹⁶。ユシチェンコ政権期における加盟支持は15%~20%程度で、不支持の割合は60%を超えることもあり圧倒していた。さらに政党間の違いも顕著であり、2006年8月に同政権下で首相に復帰したヤヌコーヴィチ（Viktor Yanukovich）率いる「地域党」はNATO加盟に反対で、彼は2007年10月までの首相在任中、MAP不要という立場を明確にしていた。つまり政権内でも統一見解が得られていない状況だった¹⁷。

第2は、NATO内の分裂である。米英、中・東欧諸国がウクライナの加盟を推したのに対して、仏独など一部諸国は慎重な姿勢をとった。すでにユシチェンコの姿勢がロシアの反発を招き、ウクライナ・ロシア関係全体が、他のヨーロッパ諸国にも悪影響を及ぼした「天然ガス紛争」も相俟って悪化するなか、後者の国々は、上記の間

題を抱えるウクライナに MAP を付与することでロシアを不必要に刺激してはならないと考えていた¹⁸。

こうした分裂の構図は、2008年4月のNATOブカレスト首脳会議でも変わらなかった。ユシチェンコは同年1月、改めてブカレスト首脳会議でのMAPを求めた。ブッシュ（George W. Bush）米大統領はキーウでの首脳会談後MAP支持を表明し、その足でブカレストに向かって他の同盟国に対してウクライナとジョージアへのMAP付与への同意を求めた。しかし、メルケル（Angela Merkel）独首相やサルコジ（Nicolas Sarkozy）仏大統領の姿勢は変わらず、最終的に両国に対するMAP招請は見送られ、引き続き12月のNATO外相会議で検討されることになった¹⁹。一方、妥協の結果、首脳会議後の声明には、「(両国が) 将来的にNATO加盟国の一員になるだろう」という曖昧な一文が盛り込まれた²⁰。全加盟国によるコンセンサスが必要なため、実態として加盟プロセスに一切の進展の見込みがないなか、NATOとしては玉虫色の決着で問題を先延ばしにするかたちをとったのである。

その後、加盟をめぐる議論は急速に萎んだ。きっかけは、ブカレスト首脳会議から4か月後の2008年8月に起こったロシアによるジョージア侵攻である。よく指摘されるように、ブカレスト声明がその重要な背景を成したかについては今後の歴史的検証を必要とするが、この結果、少なくともNATOの一部ではロシアへのさらなる配慮が必要だと認識された。2008年12月のNATO外相会議では、ウクライナ・ジョージアともに「なすべき重要な仕事を残している」との結論に達し²¹、翌年4月のストラスブル・ケール首脳会議では、ブカレスト声明の立場は確認されたものの、両国の加盟に向けた具体的な道筋が示されることはなかった²²。

さらにロシアのジョージア侵攻によってNRCの公式会合と一部の協力分野が一時的に停止されたが、一年を経ずして再開されることになった。独仏などは当初こそ厳しい姿勢をとったものの、徐々にロシアとの関係正常化を求め、米国もまたオバマ（Barack Obama）政権成立にともなって米ロ「リセット」を模索した。ジョージアにおけるロシアの行動は一部の中・東欧諸国に大きな不安を与えたものの、NATO全体として戦力態勢や対口姿勢に大きな変化は見られなかった。2010年に採択されたNATO「戦略概念」においても、ロシアは様々な懸案事項を抱えながらも基本的に協力・関与の相手として位置づけられた²³。

また、2010年のウクライナにおける政権交代によって、ウクライナのNATO加盟問題は完全に棚上げ状態となった。大統領に就任したヤヌコーヴィチは、対口関係の改善と対EU関係の強化を両立させようとした一方、NATO加盟については否定的

な態度をとり「非同盟」の地位を求めた。同年7月には、いかなる政治・軍事同盟にも属さないという内容が盛り込まれた法律を発効させ、ウクライナは自ら加盟の道を閉ざした。これは、ロシアによるジョージア侵攻を経てもなおNATO加盟支持が広がらなかったウクライナ世論の状況も反映していた²⁴。これに対してNATO首脳は2010年11月のリスボン首脳声明において、「安全保障体制を自由に選択する各国の主権的権利を認識し、我々はウクライナの「非同盟」政策を尊重する」ことを表明するとともに、引き続き対話や改革支援、実務的な協力については継続する意向を示した²⁵。こうしてウクライナのNATO加盟準備は無期限停止となった。

3. 2014年ウクライナ危機後のNATO・ウクライナ関係

(1) ウクライナ危機に対する米欧の対応

2013年11月末から始まった「マイダン革命」による混乱が広がるなか、ロシアがクリミアを占領し、続いて東部紛争に介入していったこと（「2014年ウクライナ危機」）は国際社会に衝撃をもたらした。米欧は、ロシアによる主権・領土の一体性の侵害という明白な国際法違反に対して、いかに対応するかという問題に直面した。

まず、米欧は事態収束に向けて仲介や調停を試みると同時に、ロシアに対して政治・外交（G8からの追放）や経済（個人・団体への資金凍結や渡航禁止）の両面で制裁を科した。しかし、米欧による調停も虚しく東部紛争が激化するなか、7月に入ると米国とEUの制裁は本格化した。両者はロシア経済に打撃を与えるべく部門別の制裁に踏み切り、9月にはこれを強化した²⁶。

その後、制裁は、2015年2月に独仏の仲介によって締結された東部紛争の停戦と平和の道筋を定めたいわゆる「ミンスク合意」と紐づけられることになった。すなわち、ロシアがこの合意項目を履行しない限り、制裁の緩和・解除はありえないという立場が取られたのである。しかしその後7年にわたって、この合意に基づく和平プロセスは停滞し、停戦合意すら破られる状況が続いた。米国とEUの対ロ制裁は十分な効果を出せないまま2022年まで継続・更新されてきた。

他方、この危機はNATOにも変容を迫った。NATOは冷戦後、長らく域外活動を中心とする「危機管理」任務に注力してきた。また上述のように、「協調的安全保障」任務のもとロシアとの間で対話メカニズムを構築してきた。NATOにとってロシアは冷戦後一貫して協力や関与の対象として位置づけられてきた。しかし、ウクライナ

危機はこうした前提を覆した。NATOではロシアを念頭に、「集団防衛」が改めて中心的課題に据えられた。

NATOは危機勃発直後、ロシアとの間で対話の機会を残しつつも、すべての実務的協力を停止した。また軍事面では主に通常戦力面で即応性の強化を重視する対ロ抑止防衛態勢の構築を図った。具体的には、NATO即応部隊（NRF）の強化、対ロ懸念を強めるポーランドやバルト三国への多国籍大隊の「ローテーション」配備、NATO東翼での演習・訓練の強化などである。また、従来の国防費の削減傾向を反転させ、2014年から10年間で各加盟国の国防費を対GDP比2%まで引き上げるという目標が合意された。

しかし、2014年の危機を経ても、同盟内における対ロ脅威認識をめぐるズレは残り続け、ロシアをどのように扱うべきかをめぐって水面下で対立が続いた。それを端的に示す一例として挙げられるのが、1997年の「NATO・ロシア基本議定書」の扱いをめぐる対立である。ポーランドなどは、この文書が前提とする「現在および予見し得る安全保障環境」はウクライナ危機によって一変したとして、その破棄とともに自国への大規模部隊の「常駐」を求めたが、ドイツなどはこの文書を遵守し続けるべきと主張した。

その後も首脳声明などでは集団防衛強化の必要性が強調されながらも、それに必要な戦力整備には遅れが見られた。バルト周辺での局地的な戦力バランスはNATO側に劣勢な状況が続いており、地理的優位性や決意の差からロシアに対する通常抑止の信頼性はいまだ不十分との評価も専門家の間では見られた。また2014年以降、すべてのヨーロッパ同盟国が国防費の増額に踏み切り、この結果、米国を除く同盟国全体の国防費も増加傾向にあったが、これに真剣に取り組んだ国とそうでない国の差は歴然としていた。そしてなにより「欧州・大西洋は安定しており、NATO領域に対する通常戦力による攻撃の脅威は小さい」という情勢認識が記された2010年の「戦略概念」はもはや時代遅れになっていたにもかかわらず、改訂されることなく2022年を迎えたのである²⁷。

(2) 深化する NATO・ウクライナ関係

2014年の危機を経て、ウクライナの外交・安全保障政策の方針も大きく変わった。同年6月に大統領に就任したポロシェンコ（Petro Poroshenko, 2014 - 2019年）は、NATO加盟を目指す方針を掲げ、それまでの「非同盟」という地位が「外部からの攻撃や圧力から国を守る上で役に立たなかった」として、同年末には最高会議で可決

された非同盟を破棄する法案に署名した²⁸。

また2014年以降、NATO加盟に対するウクライナの人々の見方も大きく変化した。上述のように、ウクライナ社会では長らく加盟への支持が低く、MAPを付与しない「口実」としても使われてきた。しかしロシアからの攻撃を受けて、自国の安全保障を確保する手段としてNATO加盟を求める声が急速に高まり、加盟への支持が多数に転じた。その後、「侵略国」ロシアとの戦争が8年にわたって続くなか、今日に至るまでその状況は逆転することなく続いている²⁹。

ただし、ポロシェンコは政権成立当初、NATO加盟を実現するための条件整備と、そのためのNATOとの協力強化を優先させ、MAP付与の要請を含む「加盟」そのものについては慎重に扱ったことは留意すべきである。それは、あらゆる分野での改革が進まず、また自国軍とNATO軍の相互運用性が向上しなければ、MAP付与が見送られた「2008年の二の舞になる」ことを恐れたからだった³⁰。

こうしたなかウクライナとNATOは、ウクライナ軍を近代化し、NATOとの相互運用性を高めるため、実務的な協力を深化させていった。NATOは危機勃発直後から、ウクライナの自衛能力を強化するための措置に合意したが、同年9月のウェールズ首脳会議では、C3（指揮・統制・通信）、兵站・標準化、サイバー防衛、軍人のキャリア移行、戦略的コミュニケーションに焦点を当てたプログラムを新設した。またこの首脳会議では、アフガニスタンでの戦闘任務終了後もパートナー諸国との相互運用性を維持・強化するために、新たに「パートナーシップ相互運用性イニシアティブ（PII）」が立ち上げられたが、NATOはウクライナをここに加えた（他は日本を含む23カ国）³¹。

また、2016年9月のワルシャワ首脳会議では「ウクライナ包括支援パッケージ（CAP）」が採択され、それまでの支援が強化された。NATOはこれ以降、CAPを通じた資金提供を行い、ウクライナ軍の能力構築、国防組織の改革、C4（指揮・統制・通信・コンピューター）、サイバー防衛、ハイブリッド戦争への対応などへの支援を本格化した。また、米英などを中心にNATO諸国も、二国間・多国間レベルでウクライナ軍兵士の訓練や共同演習を行ってきた³²。

そして2020年6月、NATOは、PIIの一部としてすでにオーストラリア、フィンランド、スウェーデン、ジョージア、ヨルダンに与えていた「高次機会パートナー（EOP）」の地位をウクライナにも付与した³³。これによってNATO・ウクライナ関係はさらに深化し、ウクライナが、NATOの作戦立案や演習の一部により頻繁に参加したり、NATO加盟国との脅威に関する情報・インテリジェンスにアクセスする

ことなどが可能となった。

(3) 遠のく「加盟」への道

2014年以降、NATOとウクライナはパートナーとしてかつてないほど緊密な関係になった一方、ウクライナが望むNATO「加盟」への道はむしろ遠のいた。それは、2014年以降、ロシアがクリミア及び東部2州の一部地域を占領し続け、戦闘が散発的に続いていたからである。

それでも、ポロシェンコ大統領は、次第にその慎重姿勢を変え、加盟申請に積極的な動きを見せるようになった。2017年6月に最高会議がNATOとの協力、そして最終的なNATO加盟を外交・安全保障政策の優先事項とする法案を可決すると、その翌月、ポロシェンコはNATOとのMAPに関する交渉開始を求めると発表した。そして2018年2月にはストルテンベルグ（Jens Stoltenberg）NATO事務総長に対して書簡を送り、NATO加盟への願望を公式に示した³⁴。さらに政権末期の2019年2月には、国家の戦略目標としてNATO加盟を実現するという項目が憲法に新たに盛り込まれ、「ウクライナの大統領はこれを実現する保証者である」との一文が挿入された。これは、NATO加盟路線を「不可逆的な方針」とするための措置だった³⁵。

この路線は、2019年6月に新たに誕生したゼレンシキー（Volodymyr Zelenskyy：2019年－）政権でも引き継がれることになった。ゼレンシキー大統領は当初ロシアとの対話を通じた東部紛争の解決を目指し、NATO加盟への願望を前面には出さなかった。しかし、同年12月のパリにおけるプーチンとの直接会談を経ても和平プロセスに進展が見られないなか、ゼレンシキーはNATO加盟方針を強く打ち出すようになり、2020年9月に採択された国家安全保障戦略でもこの点が繰り返し強調された³⁶。

そして2021年冬から春にかけて、東部紛争における停戦違反がかつてないほど増加し、大規模なロシア軍部隊がウクライナ国境周辺に集結すると、ゼレンシキーは「ロシアの行動を抑止する」という論理で、ウクライナへのMAP付与を急ぐよう、NATO各国、とりわけ同年成立したばかりのバイデン（Joe Biden）政権に求めた³⁷。

しかし、NATOは2014年以降、一貫して主権と領土一体性についてウクライナの立場を擁護し、同国との実務的な協力を進める一方、「加盟」問題については終始消極的な姿勢をとってきた。例えば、2014年9月のウェールズ首脳宣言及び2016年7月のワルシャワ首脳声明では、ロシアの行動への非難、ウクライナの主権と領土の一体性への支持、そしてウクライナとの対話や協力の必要性が繰り返し言及される一方

で、加盟に関する文言は一切含まれなかった³⁸。ようやく 2018 年初頭の MAP に関する交渉の要請を受けて、同年 7 月のブリュッセル首脳宣言以降、ブカレスト宣言の原則が再確認されることになったが、むしろ強調されていたのはさらなる改革の必要性だった³⁹。

また 2008 年段階では MAP 付与に熱心だった米国も、バイデン政権のもとでは曖昧な姿勢がとられた。その背景の一つに、「安定的で予測可能な関係」を構築したいロシアへの配慮があったと考えられる。それゆえ、ゼレンシキーはこうしたバイデン政権の姿勢を批判し、MAP 付与、そして加盟の時期についての明確な回答を求めた⁴⁰。それでも米国は慎重姿勢を崩さなかった。同年 9 月の米ウクライナ首脳共同声明や 11 月の「米ウクライナ戦略的パートナーシップ憲章」でも⁴¹、米国は「ウクライナが外部の干渉を受けずに自国の将来の外交方針を決定する権利を支持する」ことを確認しただけで、NATO 加盟について一切の言質を与えなかった。

このように 2014 年以降、ウクライナは NATO 加盟を不可逆的な目標として追求し、そのための改革を進め、世論も変化したが、NATO は「オープン・ドア」の原則を繰り返すだけで、実際問題として「加盟」に向けた進展はまったく見られなかったのである。

おわりに

本論で見たように、NATO は冷戦後、東方拡大とロシアとの関係管理の両立を目指して、中・東欧諸国の新規加盟国を受け入れていくのと並行して、ロシアとは関与と協力を通じたパートナーシップ関係の構築を目指した。またそれと同時に、新規加盟国とロシアの狭間に置かれたウクライナとの関係も強化してきた。2000 年代に入り、ウクライナが NATO 加盟の意思を示すと、この三角関係のバランスが揺らぎ始めた。とはいえ、この時期、そもそもウクライナ国民の間では加盟への支持が広がらず、NATO 内でもロシア・ウクライナそれぞれの国との距離感から分裂が見られ、結局ウクライナに MAP が付与されることはなかった。そして 2010 年にウクライナが「非同盟」の立場をとったことで、NATO 加盟に向けた動きは完全に停止した。

しかし、こうした状況に変化をもたらしたのが、2014 年のロシアによるクリミア占領と東部紛争への介入だった。これを機にウクライナ社会では、NATO 加盟支持の割合が不支持の割合を上回るようになった。また政府も、非同盟では自国の安全を

確保できないとして、NATO加盟路線を再び歩み始めた。他方、NATO側も2014年を境に「集団防衛」の重要性を再確認し、東翼における抑止・防衛態勢の強化に着手した。また戦争が続くウクライナとは、軍改革を主として実務的な協力を深めてきた。その一方、ウクライナの「加盟」そのものについては、「オープン・ドア」の原則を維持しつつも、受け入れる用意はなかった。2014年以降、NATO・ウクライナ関係はかつてないほど緊密化しつつも、MAPさえ付与されない状況が続いていたのである。

2022年2月のロシアによるウクライナへの全面侵攻開始は、2014年以降の流れを加速化させた。NATOは同年6月末のマドリッド首脳会議において、12年ぶりに改訂された「戦略概念」を採択した⁴²。2010年の「戦略概念」の情勢認識とは異なり、現状を「欧州・大西洋地域は平和ではない」と評価し、冷戦後初めてロシアを「同盟国の安全保障と欧州・大西洋地域の平和と安定に対する最も重大かつ直接的な脅威」と位置づけた。またNRFを約7倍の30万人規模に増強する計画や、ポーランドやバルト三国などNATO東翼に展開している多国籍「大隊」を「旅団」規模に拡大する計画などが発表され、対ロ抑止・防衛態勢を抜本的に強化していくことが決まった。「NATO・ロシア基本議定書」が破棄されたのかについては様々な議論があり、今後の動向を注視する必要があるが、いずれにせよ様々な懸案事項を抱えながらも基本的にロシアをパートナーとみなすという冷戦後の方針は正式に転換された。

他方、NATO（加盟国）はロシアに国土を蹂躪されるウクライナに対して、直接の軍事介入は避けつつ、武器や情報の面で大規模な支援を実施してきた⁴³。NATOとしては、ロシアとの直接衝突は回避せねばならず、全面侵攻前からウクライナへの派兵オプションは排除してきた。また3月にウクライナが飛行禁止区域の設定を求めた際もこれに応じなかった。しかし、NATO（加盟国）はこれら以外にできることをすべて実施してきたと言えよう。当初こそ、対戦車ミサイルなどロシア軍を撃退するための防衛兵器の供与が中心だったが、ウクライナ軍が想定以上に持ち堪えるなか、支援レベルも次第に高まっていった。旧ソ連製戦車、装甲車、榴弾砲などから始まり、夏までには高機動ロケット砲システム（HIMARS）や多連装ロケットシステム（MLRS）も供与され、並行してウクライナ軍兵士に対する訓練もNATO諸国において実施されてきた。またNATOは、ウクライナ国境に近いポーランド上空を飛行する早期警戒管制機（AWACS）が得たロシア軍に関する情報をウクライナ側に提供してきたとされる。またロシアの核使用についても、NATO側はそれがもたらす結果を意図的に曖昧にすることで抑止しようとしてきた（そしてそれが要因かどうかは特定できな

いものの、現段階でロシアは使用に踏み切っていない)。NATO とロシアが相互に抑止されているという状況のなか、NATO 諸国のウクライナ支援は慎重ながらも徐々に強化されてきたのである。ウクライナ軍はこれによってロシア軍に苦戦を強い、一部の領土奪還にも成功している。

とはいえ、戦況の行方は予断を許さない。本稿執筆時点（2023年1月）で停戦・終戦への機運はまったく高まっていない。しかし、来るべき交渉の局面に向けて、また終戦のあり方を考えるうえで重要になるのが、いかにウクライナの安全を保証するかという問題である。現在、ウクライナ国民の間で、自国の安全保障を担保してくれる手段として最も期待されているのがNATO加盟である。本論で見たように2014年を境に支持が多数になってから、調査にもよるが40%台後半から60%台前半で推移してきた。その割合は2021年に入って情勢が緊迫化するなかで徐々に増え、2月の全面侵攻以降、飛躍的に上昇し、最新の調査（2023年1月）では86%を記録している⁴⁴。

また、ゼレンシキー政権も、3月末の停戦協議において、ロシアを含めた関係諸国によるウクライナに対する新たな安全保障枠組み構築を条件に、NATO早期加盟の断念(すなわち中立化の可能性)を示唆したこともあった。しかしその後、9月末にプーチンが南部・東部の4州（ヘルソン州・ザポリヅジャ州・ドネツィク州・ルハンシク州）を一方的に併合すると宣言したのに対抗して、ゼレンシキーはNATO加盟申請の意向を表明した。しかし、NATO側の立場に変化はみられない。ストルテンベルグ事務総長も、ゼレンシキーの申請表明を受けて、門戸は開かれているが、加盟30カ国によるコンセンサスが必要であり、なにより「現在の焦点は、ロシアの残忍な侵略に対してウクライナが自衛するための支援」に置かれていると述べている⁴⁵。

NATO加盟の道のりは遠く、またリスボン条約第42条7項で「相互援助条項」を定めるEUへの加盟の道のりも、5月に加盟候補国になったとはいえやはり遠いとなれば、いかにウクライナの安全を保証していくのか。

こうしたなか、イェルマーク（Andrii Yermak）ウクライナ大統領府長官とラスムセン（Anders Fogh Rasmussen）前NATO事務総長が共同議長を務める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⁴⁶。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、いざという時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)」に分けられている。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。ロシアが枠組みから外れている点、またウクライナの「中立化」が保証の前提条件となっていない点もこの構想の特徴であろう。

ゼレンシキーは、11月に示した「和平のための10項目」のなかでも「キーウ安全保障盟約」について言及しており⁴⁷、今後、この点をめぐる議論も活発化していくと考えられる。米国をはじめとして「中核グループ」の候補国にこの案に沿った「コミットメント」を用意する予定があるかは現時点で不明である。しかし、「戦後」を見据えた際に、ウクライナの安全をいかに保証するか、つまり、いかにロシアに攻撃・侵略を再開させないかという点は、ヨーロッパ秩序の安定、そして国際秩序の安定を回復・維持していくための鍵となろう。「キーウ安全保障盟約」構想では、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いる。前例のない「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ろう。

—注—

- 1 The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, “Treaty between The United States of America and the Russian Federation on security guarantees,” [https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/?lang=en&TSPD_101_R0=08765fb817ab2000381fb65a7296142a97a1c5b8c73271dec77e0e6ac6f6f43d149498814189ff8b08414c9286143000fd0f7b08f6a8f7a9766a0b86a1319b0017f0983678c64a9086a92396f9cbf4b157ebaebec23ae623c4665429d1f6867](https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/?lang=en&TSPD_101_R0=08765fb817ab2000bee1477e02a419e3bcf7f153fa5a5561869f5de83f53098482c521454486eeae08b88b413a143000e1c2d5b58ac6596f8ef7bf62039010b2b842fdb24e5f27895aa271b013ca536a3badc92fbb31068876bbfcd6989a06db; “Agreement on measures to ensure the security of The Russian Federation and member States of the North Atlantic Treaty Organization,” December 17, 2021. <a href=) (2023年1月23日最終アクセス、以下同様)
- 2 President of Russia, “Address by the President of the Russian Federation,” February 24, 2022. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>
- 3 NATO, “The Alliance’s New Strategic Concept (1991),” November 7-8, 1991. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm

- 4 NATO, “Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance,” July 5-6, 1990. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23693.htm
- 5 NATO, “Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation,” May 27, 1997. https://www.nato.int/cps/su/natohq/official_texts_25468.htm
- 6 鶴岡路人「NATO・ロシア基本議定書の亡霊－3つの論点」日本国際フォーラム『コメンタリー』2022年8月1日。 https://www.jfir.or.jp/studygroup_article/8872/#_edn3
- 7 Jefferey Simon “Ukraine Against Herself: To Be Euro-Atlantic, Eurasian, or Neutral?,” *Strategic Forum*, 2009, p.3. <https://www.files.ethz.ch/isn/98858/SF238.pdf>
- 8 藤森信吉「ウクライナと NATO の東方拡大」『スラヴ研究』47号、2000年。316-317頁。
- 9 NATO, “Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine,” July 9, 1997. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25457.htm
- 10 NATO, “Relations with Ukraine,” Last updated October 28, 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm
- 11 このプロセスや内容については、末澤恵美「NATO の東方拡大とウクライナ」『海外事情』第46巻1号、1998年、藤森「ウクライナと NATO の東方拡大」を参照。
- 12 NATO, “NATO-Russia Council, Rome Declaration,” May 28, 2002. https://www.nato.int/nrc-website/media/59487/2002.05.28_nrc_rome_declaration.pdf
- 13 広瀬佳一「NATO の拡大」広瀬佳一『現代ヨーロッパの安全保障～ポスト2014：パワーバランスの構図を読む』ミネルヴァ書房、2019年、62頁。
- 14 詳細については、東野篤子「ウクライナの EU・NATO 加盟問題」『法学研究』84巻1号、350-351頁。NATO, “NATO-Ukraine Action Plan,” November 23, 2002. https://www.nato.int/cps/sn/natohq/official_texts_19547.htm?
- 15 東野「ウクライナの EU・NATO 加盟問題」351-352頁。NATO, “Alliance ready to deepen partnership with Ukraine,” February 22, 2005. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_21612.htm?
- 16 Razumkov Centre, “Public Support for Ukraine’s Euro-Atlantic Course: Assessments and Recommendations,” April 2021, p.9. <https://razumkov.org.ua/uploads/article/2021-nato-eng.pdf>
- 17 Steven Pifer, *The Eagle and the Trident: U.S.-Ukraine Relations in Turbulent Times*, Brookings Institution Press, 2017, p.282.
- 18 東野「ウクライナの EU・NATO 加盟問題」352頁、広瀬「NATO の拡大」64頁。
- 19 Pifer, *The Eagle and the Trident*, pp.285-286. Pifer によれば反対した国は同盟国のなかで「少数派」だったという。
- 20 NATO, “Bucharest Summit Declaration,” April 3, 2008. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm
- 21 NATO, “Allies discuss relations with Ukraine and Georgia and send a signal to Russia,” https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_46747.htm?; “Nato allies divided over Ukraine and Georgia,” *The Guardian*, December 2, 2008. <https://www.theguardian.com/world/2008/dec/02/ukraine-georgia>
- 22 NATO, Strasbourg/Kehl Summit Declaration, April 4, 2009. https://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm
- 23 NATO, “Strategic Concept 2010,” November 19, 2010. <https://www.nato.int/cps/en/natohq/>

- topics_82705.htm
- 24 合六強「ウクライナと NATO 加盟問題」『EUSI Commentary』2015年9月。https://www.hit-u.ac.jp/kenkyu/eusi/eusicommentary/vol59.pdf
- 25 NATO, “Lisbon Summit Declaration,” November 20, 2010. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm
- 26 本節については特記のない限り、合六強「長期化するウクライナ危機と米欧の対応」『国際安全保障』48巻3号を参照。
- 27 合六強「3つの「ショック」に揺れる NATO」日本国際問題研究所「混迷する欧州と国際秩序」2020年3月、101-102頁。https://www2.jiia.or.jp/pdf/research/R01_Europe/08-goroku.pdf
- 28 合六「ウクライナと NATO 加盟問題」。
- 29 Rating, “Twentieth National Poll. Foreign Policy Moods (January 14-16, 2023),” https://ratinggroup.ua/en/research/ukraine/dvadcayate_zagalnonac_onalne_opituvannya_zovn_shnopol_tichn_nastro_naselelnya_14-16_s_chnya_2023.html
- 30 Mission of Ukraine to the NATO, “President of Ukraine Petro Poroshenko: “Our strategic goal is NATO membership,” September 7, 2016. https://nato.mfa.gov.ua/en/news/50578-president-ukrajini-petro-poroshenko-nashoju-strategichnoju-metoju-zalishajetsya-vstup-do-nato
- 31 NATO, “Factsheet: NATO’s Practical Support to Ukraine,” February 2015. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_02/20150203_1502-Factsheet_PracticalSupport.pdf; NATO, “Wales Summit Declaration,” September 5, 2014 https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm
- 32 NATO, “Factsheet: NATO’s Support to Ukraine,” November 2018. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_11/20181106_1811-factsheet-nato-ukraine-sup.pdf
- 33 NATO, “NATO recognises Ukraine as Enhanced Opportunities Partner,” June 12, 2020. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_176327.htm
- 34 “Poroshenko: Ukraine Seeking NATO Membership Action Plan,” March 10, 2018. https://www.rferl.org/a/nato-ukraine-poroshenko-membership-action-plan/29090212.html
- 35 “Poroshenko signs constitutional amendments on Ukraine’s movement to EU, NATO,” *Ukrinform*, February 19, 2019. https://www.ukrinform.net/rubric-politics/2643679-poroshenko-signs-constitutional-amendments-on-ukraines-movement-to-eu-nato.html
- 36 Alyona Getmanchuk, “Russia as aggressor, NATO as objective: Ukraine’s new National Security Strategy,” *UkraineAlert, Atlantic Council*, September 30, 2020. https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/russia-as-aggressor-nato-as-objective-ukraines-new-national-security-strategy/
- 37 “Zelenskiy to Biden: give us clear ‘yes’ or ‘no’ on Ukraine NATO path,” *Reuters*, June 14, 2021. https://www.reuters.com/world/zelenskiy-asks-us-clarify-nato-membership-plan-ukraine-2021-06-14/
- 38 NATO, “Wales Summit Declaration,” September 5, 2014; “The Warsaw declaration on Transatlantic Security,” July 8-9, 2016. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133168.htm
- 39 NATO, “Brussels Summit Declaration,” July 11, 2018. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm ; NATO, “Brussels Summit Communiqué,” June 14, 2021. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm

- ⁴⁰ “Zelenskiy to Biden: give us clear 'yes' or 'no' on Ukraine NATO path.”
- ⁴¹ White House, “Joint Statement on the U.S.-Ukraine Strategic Partnership,” September 1, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/01/joint-statement-on-the-u-s-ukraine-strategic-partnership/>; U.S Department of States, “U.S.-Ukraine Charter on Strategic Partnership,” November 10, 2021. <https://www.state.gov/u-s-ukraine-charter-on-strategic-partnership/>
- ⁴² NATO, “NATO 2022 Strategic Concept,” June 29, 2022. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf
- ⁴³ 鶴岡路人「ロシア・ウクライナ戦争と NATO」『安全保障研究』第 4 巻第 2 号、2022 年、42-45 頁。バイデン政権の支援については、森聡「ウクライナと「ポストブライマシー」時代のアメリカによる現状防衛」『ウクライナ戦争と世界のゆくえ』東京大学出版会、2022 年、63-66 頁。
- ⁴⁴ Razumkov Centre, “Public Support for Ukraine’s Euro-Atlantic Course: Assessments and Recommendations,” p.7; Rating, “Twentieth National Poll. Foreign Policy Moods (January 14-16, 2023).”
- ⁴⁵ NATO, “Press point with NATO Secretary General Jens Stoltenberg,” September 30, 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_207788.htm
- ⁴⁶ Anders Fogh Rasmussen and Andrii Yermak *The Kyiv Security Compact: International Security Guarantees for Ukraine: Recommendations*, September 13, 2022. https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/01/15/89/41fd0ec2d72259a561313370cee1be6e_1663050954.pdf
- ⁴⁷ President of Ukraine, “Ukraine has always been a leader in peacemaking efforts; if Russia wants to end this war, let it prove it with actions - speech by the President of Ukraine at the G20 Summit,” November 15, 2022. <https://www.president.gov.ua/en/news/ukrayina-zavzhdi-bulaliderom-mirotvorchih-zusil-yaksho-rosi-79141>

(2023 年 1 月 23 日脱稿)

第3章

ロシアによるウクライナ侵攻と中・東欧

東野 篤子

はじめに

2022年2月24日のロシアによるウクライナ侵攻から1年が経過し、欧州の安全保障環境は劇的に変化した。また、2014年のロシアによるクリミア半島の違法な占領と、同年夏以降のドンバスにおける戦闘に対する欧州の反応が極めて抑制的であったことと比較すれば、2022年の新たなウクライナ侵攻に対する欧州の対応はそれとは全く異なる厳しいものとなった。クリミア占領時の欧州諸国の対ロシア制裁はインバクトの低い領域に留まったのに対し、2022年2月の侵略開始のわずか数日後にはSWIFT制裁やロシア中央銀行に対する制裁、天然ガスや石油などのエネルギー制裁等、EUは広範な制裁を10段階にわたってロシアに科してきた。さらに、ウクライナに対する前例のない規模の経済支援や兵器供与も継続中である。制裁の実施範囲や手法、兵器支援の可否をめぐって欧州諸国間の見解の相違がしばしば浮上することも事実ではあるものの、この戦争を巡って1年間にわたって欧州が結束しつづけてきた意味は大きい。さらに、永世中立国であるスイスがロシアに対して経済制裁を行い、また長年にわたって軍事的非同盟を貫いてきたスウェーデンとフィンランドが方針を転換し、NATO加盟申請に踏み切ったことは、欧州における国際政治の大転換を意味していたと言える。ストルテンベルグNATO事務総長もしばしば示唆しており、今次のロシアによるウクライナ侵攻は欧州における安全保障環境を根本的に変化したのである¹。

これに対し、ロシアによるウクライナ侵攻後の欧州国際政治において「変わらなかった」ものはなんだろうか。それは、とりわけポーランドやバルト三国などの一部の

中・東欧諸国が長らく共有してきたロシアに対する脅威認識と注意喚起である²。フランスやドイツなど西欧の大国にとって、ロシアによるウクライナ侵攻は直前まで明確なリアリティを持って受け止められてはならず、危機の回避は可能であると認識していた節がある。これに対し、中・東欧諸国は NATO や EU への加盟を果たした後も、ロシアの脅威を長年にわたって説き続けてきた。フランスやドイツなどにとって、2022年2月のさらなる侵攻は予期せぬ事態であったのに対し、中・東欧諸国にとっては長年の懸念が最悪の形で現実となってしまったと言える。まさにこのために、「ロシアによるウクライナ侵攻は、中・東欧諸国のロシアに対する懸念を裏付けるだけの結果となった」のである³。

本稿では、ロシアによるウクライナ侵攻と中・東欧諸国との関係について論じる。まず、2022年以前の中・東欧諸国が欧州国際秩序をどのようにみなし、なにを脅威ととらえ、また中・東欧諸国間でどのような認識の違いが存在していたのかについて検討する。冷戦後の欧州秩序における中・東欧諸国独自の安全保障認識と立ち位置が理解されなければ、この侵略に対する中・東欧諸国の顕著な発言力とリーダーシップもまた、理解することが難しいからである。そのうえで、侵攻開始以降に中・東欧諸国がどのような役割を果たし、この侵攻への取り組みにどのような課題を投げかけてきたのかを概観することとしたい。

1. 中・東欧諸国における対ロシア脅威認識

そもそも中・東欧諸国が冷戦崩壊後次々に NATO 加盟申請に動いたのは、ロシアへの脅威認識が根本的な動機となっていた。冷戦時は自らの希望に反してソ連の「衛星諸国」としてワルシャワ条約機構に加盟していた諸国にとって、冷戦終結は必ずしもロシアの脅威の消失を意味しなかったのである。このため、中・東欧諸国は「米国との軍事同盟」である NATO に所属することで自らの安全を保障する道を選んだ⁴。その上で、ロシアに対する配慮を理由に消極的な立場をとっていた多くの NATO 諸国を説得し、加盟実現にこぎつけたのである。この説得の際に中・東欧諸国は、「欧州への回帰」「西側民主主義世界への回帰」等のロジックを掲げて既加盟諸国に NATO 東方拡大を強く迫り、NATO 諸国はそうした声をもはや無視することが出来なくなったと指摘されている⁵。

1990年のドイツ再統一交渉の際に、米国を中心とした NATO 諸国がソ連に対して、

NATOを東方拡大しないと「約束」していたにもかかわらず、NATOはその「約束」を破って拡大したとの主張を⁶、ロシアは従来からしばしば繰り返している。しかし、困難な交渉プロセスを経てNATO加盟を果たした中・東欧諸国の立場からすれば、そうした主張は中・東欧諸国の主体性や自律的な選択を軽視しているといえる。ドイツ再統一交渉において「NATO不拡大」関連の発言を行ったとされるのは米国のベイカー国務長官や西ドイツのゲンシャール外務大臣などに限られていた。当然のことながら中・東欧諸国は交渉の当事者ではなく、さらにその交渉の内容を知る由もなかったものであり、仮にこうした「NATO不拡大」をめぐる議論が中・東欧諸国の「頭越し」に行われていたとすれば、同諸国としては到底受け入れられるものではなかったのである。そして実際に中・東欧諸国が自らの主体的な選択としてNATO加盟を目指したとき、受け入れ側のNATOがそうした中・東欧諸国の選択を否定し妨げることは、「同盟選択の自由」を規定した1975年のヘルシンキ議定書に照らしても極めて困難であった。中・東欧諸国の選択を決定するのは、あくまで当事者である中・東欧諸国と受け入れ側のNATO諸国であり、第三者であるロシアではない——冷戦後のNATO拡大は、安定的な安全保障環境を求める中・東欧諸国の強い意志が貫徹されたものなのである。

NATOおよびEUへの加盟を果たした後、中・東欧諸国の対ロシア認識は徐々に、ポーランドやバルト三国のように厳しい認識を保ち続けた諸国と、ハンガリーのように対ロシア警戒を緩めた国とに分岐していくことになる⁷。前者のグループに属する中・東欧諸国の対ロシア脅威認識は、一部の北欧諸国との連携も生み、EUの対ロシアや旧ソ連諸国政策に確実に反映されていった。一例を挙げれば、2008年のロシア・ジョージア戦争は、当時のフランスのサルコジ大統領の仲介により短期間で停戦に持ち込まれたこともあり、欧州全体の安全保障認識や対ロシア脅威認識に与えた影響はさほど大きくはなかった側面はある。しかし、ポーランドやバルト三国は、同戦争の勃発とそのインプリケーションを他の欧州諸国よりも深刻に捉えていた。これら諸国は、今後は類似の出来事が他の旧ソ連諸国やEU/NATOに加盟済みの中・東欧諸国へも及ぶ可能性があると思なしていた。まさにこのために、ポーランドとスウェーデンの両政府から同戦争の数か月前に提案されていた、ロシアを除く旧ソ連の主要6諸国向けの政策は、このロシア・ジョージア戦争の勃発を機に上記両政府による検討が加速し、同年末には「東方パートナーシップ政策」として結実している⁸。これはロシアによる侵略の予防を直接に試みるものではなく、また将来的なEU加盟に向けてのステップですらなかったが、対象諸国と連合協定を結び、「欧州展望（European

perspective)」を与えるかたちで EU との連携を強化することを目指していた⁹。

2014年のロシアによるクリミア併合および同年夏以降のドンバスでの戦闘激化に際しても、EU 全体としての対ロシア批判（およびその結果としての制裁）が比較的マイルドなものにとどまった一方、ポーランドとバルト三国は対ロシア批判の急先鋒に立っていた¹⁰。このクリミア占領が、ロシアやウクライナと国境を接するこれら諸国が自らの領土防衛にこれまで以上に不安を抱く直接的な契機となったことには疑いの余地はない。こうしたバルト三国とポーランドの脅威認識の高まりに応える形で、NATO は安心供与として「強化された前方プレゼンス (eFP)」の部隊を NATO の「イースタン・フランク」（東縁）に位置するとされる同諸国にローテーションで展開することになった。こうした動きは対ロシア脅威認識を唱え続けていた当該諸国にとっては一定の進歩ではあったものの、その後も当該諸国はロシアによるさらなる侵攻の開始まで、NATO のイースタン・フランクにおける防衛体制の増強を訴え続けていくことになる。

さらに指摘しておくべきは、ポーランドとリトアニアの二カ国は、すでに EU 加盟直後からウクライナとの協力関係を独自に進めていたことである。この三カ国の間では、2005年には議会間協力枠組みが形成され、2019年以降は4つの議会間委員会（経済協力、文化、欧州統合、防衛）が始動している。さらに、2020年7月には、「安全保障上の懸念を共有する」この3カ国で、「ルブリン・トライアングル」と呼ばれる協力枠組みを策定し、情報の共有や合同演習などを実施するようになった。この「安全保障上の懸念」がロシアを指していることは自明であり、また厳密にこの三カ国で運営することにこそ意味があると見なされてきたと考えられる¹¹。また、ドイツ政府とロシア政府との間で進められていたガスパイプライン「ノルドストリーム2」計画に関して、ポーランドはウクライナと共に、同計画批判の急先鋒に立っていた¹²。

2. 侵攻開始後の中・東欧諸国

すでにこうした素地が整っていたからこそ、ロシアが2022年2月にさらなる侵攻を行った段階で時をおかずして、エストニア、ラトビア、リトアニアのバルト三国とポーランドにチェコを加えた諸国が、厳しい対ロシア制裁を呼びかけ、対ウクライナ支援を先導する構図が出来上がったと言える¹³。侵攻開始直後、ポーランドを始めとした一部の中・東欧諸国においては、戦禍がウクライナに留まらず、NATO 加盟済

みの中・東欧諸国にも及ぶことが恐れられており、これが厳しい対ロシア制裁と、兵器支援を含む大規模な対ウクライナ支援を実施し¹⁴、他の米欧諸国にも呼びかける重要な動機となっていた。

しかしこの一方で指摘しておくべきは、侵攻開始直後の段階においては、G7 および EU 加盟国が一致して厳しい対ロシア制裁に踏み切った一方で、侵攻後のウクライナの状況に対しては極めて悲観的な見通しを持ち、ウクライナに対する支援には消極的な姿勢を見せていた国も散見されたことである¹⁵。現時点で実施されているようなウクライナに対する軍事・財政両面での手厚い支援は決して既定路線だったのではなく、なによりウクライナの必死の抵抗と、本稿において指摘するような中・東欧諸国の対ウクライナ支援の呼びかけが他の米欧諸国を動かした側面が大きい。

極めて象徴的であったのが、2022年3月15日に電撃的に実施されたポーランド、チェコ、スロベニアの三首脳キーウ訪問である。キーウ方面の安全が全く確保された状況とはいえなかったなか、これらの三首脳が陸路でキーウに到達し、ウクライナのゼレンスキー大統領を直接激励し、支援を約束した¹⁶。リトアニア等バルト三国は、危険を賭してキーウ訪問を成し遂げた三首脳に惜しめない賛辞を送った。しかし多くの EU 加盟諸国は三首脳キーウ訪問に特段の反応を見せることはなかった。

さらに、兵器支援の面でも中・東欧諸国は侵攻開始直後から重要な先導役を担った。侵略開始後まもなくの3月8日、ポーランドは、ウクライナに対して自国が有する Mig29 戦闘機の提供を検討している旨を明らかにした。ウクライナに対する最初の兵器支援の表明であったが、ポーランドの所有する MiG29 全機をドイツ国内の米空軍基地であるラムシュタイン基地に直ちに無償で供与し、ウクライナへの供与に向けて米国の管理下に置く、というポーランドの提案方式は米国からの賛同が得られず見送られ、NATO 加盟国によるウクライナへの戦闘機提供の動きはこの段階で一旦立ち消えとなる。

しかし4月5日、今度はチェコが旧ソ連型戦車 T72、歩兵戦闘車、榴弾砲等をウクライナに対して提供し、同時に戦闘によって損傷した戦車等の修復やメンテナンスを、チェコとスロバキアの協力の下で請け負うことが明らかになった¹⁷。ロシアによるウクライナ侵攻開始以降、ウクライナに外国政府が兵器を提供した最初の例となった。同月下旬には、ポーランドが少なくとも 240 両の T72 戦車をウクライナに既に提供していたと報じられた¹⁸。チェコやポーランドからウクライナに提供された T72 戦車はウクライナでも使用されており、即座に実戦に投入できるという利点はあったものの、他の NATO 諸国が逡巡する中で、中・東欧諸国が対ウクライナ兵器供与に

踏み切った意味は大きかった。

こうした物心両面における支援、とりわけ兵器支援を中・東欧諸国が先導するという構図は戦争を通じて継続されている。すなわち、中・東欧諸国が積極的に対ウクライナ支援姿勢を打ち出し、他の EU/NATO 諸国が徐々にそれに応えるかたちで対ウクライナ支援姿勢を固める構図がほぼ定着しつつある。非常に論争的となった例としては、2023 年に入ってからウクライナに対するレオパルド 2 戦車の提供許可を製造国であるドイツに対して強く迫ったのもポーランドであったことが挙げられよう。ポーランドが自らの所有するレオパルド 2 をウクライナに提供する意向を表明し、かつ同様にレオパルド 2 を所有する国々でウクライナへの戦車に関わる「国際的な連合 (international coalition)」を構築することを呼びかけたことは¹⁹、ドイツが対ウクライナ兵器支援に関する従来の慎重姿勢を転換させて、提供（および他国に対する提供許可）に踏み切った大きな契機となった。

ウクライナが強く求めている戦闘機の提供も遅々として進まない中、スロバキアとポーランドは 2023 年 3 月、ウクライナに対して MiG29 戦闘機の提供の用意があると言明している²⁰。仮にこれが実現すれば、ウクライナに戦闘機を提供する最初の例も中・東欧諸国となる。

中・東欧諸国がその経済規模に比して多くのウクライナ支援を行っていることは、NATO 諸国との比較からも明らかである。キール世界経済研究所による NATO 加盟諸国の GDP 比ウクライナ支援額 (2023 年 2 月 21 日時点) では、エストニアが 1.07%、ラトビアが 0.98%、リトアニアが 0.65% と、バルト三国が上位を占めており、続いてポーランドが 0.63%、ブルガリアが 0.36% となっている。アメリカの 0.37%、イギリスの 0.32%、ドイツの 0.17%、フランスの 0.07% と比しても侵略開始後安定的に高い数値を保っていたといえる²¹。

一方、この侵略の直接的な帰結として、NATO 加盟の中・東欧諸国の防衛力は著しく増強されている。一例を挙げれば、2022 年 6 月の NATO 首脳会議では、イースタン・フランクにおける既存の戦闘部隊を旅団規模に拡大し、当時 4 万人だった即応部隊を 30 万人に増強することに合意した。また同時に発表された NATO 戦略概念では、NATO の防衛体制を前方防衛に転換し、増派受け入れ能力を強化している²²。

3. 制約のなかでの対ロシア制裁と対ウクライナ支援

とはいえ、中・東欧諸国による厳しい対ロシア制裁と積極的な対ウクライナ支援は、複数の制約や困難に直面している。以下では、ロシアによるウクライナ侵攻に際し、中・東欧諸国が直面している制約や困難、背景を二点に限って指摘しておくことにする。

第一に、中・東欧諸国は決して一枚岩ではない。すでにロシアによる侵攻開始以前から、ハンガリーのオルバン政権が対ロシア脅威認識を他の中・東欧諸国と共有せず、ロシアのプーチン政権に対して融和的な立場を取ってきたことはよく知られてきたが、こうした傾向は侵攻後も継続している。このため、これまでの10回にわたるEUの対ロシア制裁において、ハンガリーは度重なる反対を表明してきたし、EUとしても合意形成のために制裁内容を妥協せざるを得ない状況に追い込まれることもあった。これはEUの団結を揺るがせる要素の一つとなり続けていると同時に、中・東欧諸国においてハンガリーと厳しい対ロシア姿勢を取るポーランドやチェコとのあいだで深刻な軋轢を生んでいる。チェコ、ポーランド、スロバキアとハンガリーの4カ国は1991年に、EUおよびNATOへの同時加盟を目指してヴィシェグラード・グループ(V4)という枠組みを結成し、様々な問題を巡って共同歩調をとることをめざしていたが、ハンガリーによるロシアとの融和的外交を巡ってV4内部の亀裂が顕在化している。2022年11月にはチェコとポーランドの両議会が、ハンガリーの対ロシア融和的外交に反発してV4の議会間会合をボイコットするという動きに出ている²³。

第二に、ウクライナ支援に積極的な中・東欧諸国にも、チェコやスロバキアのようにロシアへのエネルギー依存が高く、したがってロシアに対する厳しいエネルギー制裁には乗り切れない国も存在することは事実である。まさにこのために、2022年5月に決定されたEUの対ロシア石油禁輸に関しては、ハンガリー、チェコ、スロバキアが依存する石油パイプラインであるドルジバ・パイプラインを通じた輸入については制裁の対象外となっていた²⁴。とはいえ、同年8月には同パイプラインを通じた中・東欧向けの石油輸送が一時止められたこともあり、チェコやスロバキアは侵攻開始以降エネルギーの脱ロシア化を進めつつある²⁵。そのようななか、2022年9月にはチェコ国内でエネルギー価格高騰に反対し、「チェコ・ファースト」を掲げる大規模デモが発生していたこともあり、対ウクライナ支援や対ロシア制裁に積極的な中・東欧諸国政府と民意との乖離が発生しつつある傾向は見て取れる。

おわりに：欧州政治の重心の移行？

本稿では、ロシアによるウクライナ侵攻をめぐる中・東欧諸国の対応を概観してきた。中・東欧が対ロシア制裁と対ウクライナ支援の重要アジェンダを提唱し、自ら実践に移し、他の米欧諸国にも同様の行動を取るよう促す構図は侵略開始以降一貫して観察可能となっており、今後もこの構図は継続すると考えられる。

こうした一連の状況から、欧州全体における中・東欧諸国の影響力はこの侵略を機に増大し、欧州の重心 (centre of gravity) がかつてのフランスやドイツから中・東欧に移行しつつあるのではないかとの指摘が、侵攻開始直後からなされるようになった²⁶。現状ではそうした中・東欧の影響力は、この戦争への対処と言う側面に限定されており、欧州政治全体における影響力の増大を必ずしも意味しない。一方で、そのような役割を牽引してきたポーランドやバルト三国の議論は、往々にして「ドイツ批判」の形を取る傾向があることには留意しておく必要がある²⁷。この戦争に対する欧州の対応が、結果的に欧州内部の力学を変容させていくのか否か、今後とも注視していく必要があろう。

—注—

- 1 一例として以下を参照。NATO, “Newsroom: NATO and European Union leadership sign third joint declaration,” 10 January 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_210523.htm
- 2 本稿における中・東欧諸国とは 2004 年および 2007 年に EU に加盟した 9 개국 (ポーランド、チェコ、スロバキア、ハンガリー、エストニア、ラトビア、リトアニア、ルーマニア、ブルガリア) であるが、そのなかでも主にポーランド、リトアニア、チェコの分析に重点を置く。
- 3 Pepijn Bergsen and Valdonė Šniukaitė, “Central and Eastern Europe become hawkish on China,” Chatham House Expert Comment, 16 September 2022, <https://www.chathamhouse.org/2022/09/central-and-eastern-europe-become-hawkish-china>
- 4 たとえば、以下の中・東欧諸国の団体の合同声明を参照。NATO 加盟が米国との同盟関係の構築とほぼ同義で語られている。Central and East European Coalition, “CEEC Statement on NATO Enlargement and Supporting the Open Door Policy,” April 2009.
- 5 こういった認識に基づく代表的な研究として以下参照。Frank Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*, Cambridge University Press, 2009. また、東野篤子『『ヨーロッパの東』における EU 規範 —リベラルな秩序の変容と中国の台頭』白井陽一郎編著『変わりゆく EU —永遠平和のプロジェクトの行方』明石書店、2020 年、173-179 頁も参照。
- 6 この点を巡る研究は多いが、日本における最新の研究成果として以下を参照。板橋 拓己『分

- 断の克服 1989-1990——統一をめぐる西ドイツ外交の挑戦』、中公選書、2022年。
- 7 この点については拙稿「欧州国際秩序における中・東欧諸国—地域内のダイナミズムと外部アクターとの相互作用—」『国際安全保障』第48巻第3号、2020年で論じている。
 - 8 EaP対象諸国はウクライナ、ジョージア、モルドバ、アルメニア、アゼルバイジャン、ベラルーシの6カ国。
 - 9 The Group of the European People's Party, "Eastern Neighbourhood," <https://www.eppgroup.eu/how-we-make-it-happen/outside-eu/eastern-neighbourhood>
 - 10 Ainius LaŠas, "When History Matters: Baltic and Polish Reactions to the Russo-Georgian War," *Europe-Asia Studies*, Vol. 64, No. 6 (August 2012), pp. 1061-1075.
 - 11 リトアニアのリナス・リンケピチウス元外務大臣は2022年1月27日に実施された日本・ウクライナフォーラムで講演した際、「ルブリン・トライアングル」を他国も含めて拡大する意図はないかと聞かれ、現参加国間の協力、とりわけウクライナとの協力の進展が同枠組みの最重要目的であり、それには設置国であるポーランドとリトアニアが緊密に協力しながら比較的若い枠組みを発展させる余地がまだあるとして、拡大の意図をあつさり否定していた。
 - 12 Diane Francis, "Poland is leading Europe's response to the Russian invasion of Ukraine" 28 January 28 2023.
 - 13 IISS, *Strategic Survey 2022: the Annual Assessment of Geopolitics*, Routledge, pp. 21-22.
 - 14 "Why Washington shut down Poland's offer to give Ukraine fighter jets," *The Washington Post*, 10 March 2022.
 - 15 "Ambassador says German minister was against helping Ukraine, thought it would fall within hours," *The Kyiv Independent*, 29 March 2022. <https://kyivindependent.com/uncategorized/ambassador-says-german-minister-was-against-helping-ukraine-thought-it-would-fall-within-hours>; "Foreign Minister Dmytro Kuleba: No matter how difficult it may be, we cannot give up," *The New Voice of Ukraine*, 16 March 2022.
 - 16 "'Europe stands with you': EU leaders vow support for Ukraine during Kyiv visit," *The Guardian*, 16 March 2022.
 - 17 "Ukraine Quietly Receives Tanks From Czech Republic to Support War Effort," *The Wall Street Journal*, 5 April 2022, <https://www.wsj.com/articles/ukraine-quietly-receives-tanks-from-czech-republic-to-support-war-effort-11649160666>
 - 18 "Poland Has Sent More Than 200 Tanks to Ukraine," *The Wall Street Journal*, 29 April 2022, <https://www.wsj.com/livecoverage/russia-ukraine-latest-news-2022-04-29/card/poland-has-sent-more-than-200-tanks-to-ukraine-Krwar3DCPzHJk4UMVh4>
 - 19 "Poland promises to send German-made Leopard tanks to Ukraine," *EURACTIV.pl*, 12 January. なお、ポーランドのドゥダ大統領がこうした呼びかけを正式に行ったのは、2023年1月11日にウクライナのリビウで開催されたルブリン・トライアングル首脳会合の場である。
 - 20 "Slovakia and Poland 'ready' to send MiG-29 fighter jets to Ukraine," *The Kyiv Independent*, 9 March 2023.
 - 21 Kiel Institute for The World Economy, *The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?*, Kiel Working Papers, 2218, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/?cookieLevel=not-set>
 - 22 この点の詳細については鶴岡路人『欧州戦争としてのウクライナ侵攻』新潮選書、2023年を

参照。

- 23 “Czech executive, legislative leaders split over V4 Hungary boycott,” EURACTIV, 18 November 2022, <https://www.euractiv.com/section/politics/news/czech-executive-legislative-leaders-split-over-v4-hungary-boycott-2/>
- 24 “EU reaches agreement on a Russian oil import ban,” The New York Times, 30 May 2022, <https://www.nytimes.com/live/2022/05/30/world/europe/eu-reaches-agreement-on-a-russian-oil-import-ban.html>
- 25 なお、リトアニアはかねて対ロシアエネルギー依存からの脱却のため、同国内のクライベタ港に LNG ターミナル「インデペンデンス」を建設している。「オーレリウス・ジーカス リトアニア大使 『戦争する国と貿易しない』 ソ連時代の迫害の記憶残る」『産経新聞』2022年2月24日。
- 26 そうした指摘の主な例として以下を参照。Petr Tůma, “Central Europe Leads the Way in Backing Ukraine. Here’s its Game Plan for What’s Next,” New Atlanticist, 30 March 2022; Julian McBride, “Central and Eastern Europe Takes the Lead in Ukraine War,” Geopolitical Monitor, Situation Reports, 1 September 2022; Dimitar Bechev, “Amid the War in Ukraine, Eastern Europe is Growing Stronger,” Aljazeera, 26 Dec 2022; Steven Erlander, “Ukraine War Accelerates Shift of Power in Europe to the East,” The New York Times, 26 January 2023.
- 27 たとえばポーランドの対独批判については以下を参照。“Pressure mounts on German ministers to embargo Russian energy,” The Guardian, 4 April 2022.

第4章

ドイツの戦略的転換 —— ショルツ政権の課題 ——

板橋 拓己

はじめに

2022年2月24日のロシアによるウクライナ侵攻はドイツの世論を大きく変え、それまで消極的であったウクライナへの軍事支援が決定された。防衛費の対GDP比2%の達成も約束されたが、予算の振り分けについては連立政権内でも意見が分かれている。また、ウクライナへの軍事支援についても、引き続きその「遅さ」に批判が集まることが多い。変化していくヨーロッパの安全保障環境のなかで、ドイツはどこへ向かうのか。本章では、ロシア・ウクライナ戦争を契機に転換したと言われるドイツの外交・安全保障政策について考察する¹。

1. 「時代の転換点 (Zeitenwende)」

(1) ドイツを変えた「プーチンの戦争」

2022年2月27日、ドイツのオラフ・ショルツ (Olaf Scholz) 首相が連邦議会の特別会議で行った演説は画期的なものとなった。それまでの政策を転換し、ウクライナへの武器供与、ロシアに対する厳しい経済制裁、防衛費の増額、ロシアへのエネルギー依存からの脱却などに踏み切ることを表明したのである。この演説は、ドイツの安全保障政策の劇的な変化を予告するものであり、国際的にも大きな反響を呼んだ。あるいは、衝撃を与えたと言ってもよいかもしれない。

無理もなかるう。2021年12月に発足したショルツ政権——社会民主党（SPD）、緑の党、自由民主党（FDP）の3党連立。各党のシンボルカラーから「信号連合」と呼ばれる——は、ロシアがウクライナ国境付近に軍を集結させるなか、ロシアに対して曖昧で煮え切らない態度をとり、同盟国から不信の目で見られていた。ショルツは、ロシアとドイツを結ぶ海底ガス・パイプライン「ノルト・ストリーム2」の認可停止を渋っていたし、ウクライナへの武器供与も拒んでいた。2022年1月26日、ドイツはウクライナに連帯の証として軍用ヘルメット5000個を送ったが、これは逆にウクライナおよび同盟国の失望ないし失笑を招いた。同月末には駐米ドイツ大使エミリー・ハーバー（Emily Haber）が本国に向けて、合衆国でドイツは「信頼できないパートナーと見なされている」と忠告したし、ラトヴィアの国防相にいたっては、ドイツは「非道徳的で偽善的だ」とまで発言していた²。他方で、インフラテスト・ディマップ社による2月3日時点での世論調査によると、ドイツ人の71%はウクライナへの武器供与に反対し、「ノルト・ストリーム2」の停止に賛成するドイツ人は29%に過ぎなかった³。つまり、ショルツ政権の躊躇は、ドイツ世論を反映していたとも言える。

しかし、「プーチンの戦争」がドイツを変えた。すでに2月22日、ショルツは「劇的に変化した状況」に鑑み、「ノルト・ストリーム2」の認可手続き停止をついに表明した。そして、24日のロシアによるウクライナ侵攻を受けて、ドイツの動きも加速する。26日にベルリンを訪問したポーランドのマテウシュ・モラヴィエツキ（Mateusz Morawiecki）首相が、ドイツは「エゴイズム」から脱却せよとカメラの前で叱咤したことも刺激となった。その日、ショルツは対戦車兵器1000基、携帯型地对空ミサイル「スティンガー」500基をウクライナに供与すると発表した。また、やはりそれまで躊躇っていたロシアのSWIFT排除にも同意した。そして、27日のショルツ演説にいたる。「ほんの数日間でドイツの外交政策が180度転換した」のである⁴。

(2) ショルツ演説の骨子

ここで2月27日のショルツ演説の具体的な中身を確認しよう⁵。まず印象的なのが、約30分の演説のなかで「時代の転換点（Zeitenwende）」（公式の英訳版ではwatershed）という語が5回も出てくることである。「2022年2月24日は、われわれの大陸の歴史における時代の転換点になりました」という文で演説は始まる。まさにプーチンの侵略によって時代が変わってしまったのだ。ショルツは言う。「もはや世界は、それ以前の世界とは同じではありません」。「プーチン大統領はウクライナへの侵攻によって新しい現実を創り出したのです」。この「新しい現実」を前にして、「わ

れわれの自由、民主主義、豊かさを守る」ために、「われわれ自身に強さが必要です」とショルツは主張する。

このショルツ演説は、ドイツが取り組むべき課題を5つ挙げ、それぞれに対する具体的対応を論じるという構成をとっている。まず第1の課題は、「絶望的な状況にあるウクライナを支援する」ことである。このためにドイツは、紛争当事国に殺傷能力のある武器を供与しないという原則を覆し、ウクライナへの武器供与を決断した。

第2の課題は、プーチンに戦争をやめさせることである。そのためドイツは、ロシアのSWIFT排除などを含む「未曾有の規模の制裁パッケージ」を決定した。ここで注意すべきは、ショルツがあくまでこの戦争を「プーチンの戦争」と呼び、ロシア市民には連帯を呼びかけていることである。「第二次世界大戦後のドイツ人とロシア人との和解は、われわれ共通の歴史の重要な一章であり続けます」とショルツは強調している。

第3の課題は、戦争が他のヨーロッパ諸国に波及するのを防ぐことである。ここで求められるのはNATOの結束であり、そのためにドイツはNATO東方、すなわちリトアニアやルーマニアやスロヴァキアの防衛強化への貢献にいっそう努めるとされる。

第4の課題は、ヨーロッパの平和を守り、「われわれの自由と民主主義を守る」ことである。それには連邦軍の強化が必要であり、そのためにショルツは、2022年に1000億ユーロ（約14兆円）の「特別基金」を計上し、さらに「今後毎年、GDPの2%以上を防衛費として投じる」とした。ここでポイントは、こうした措置が、同盟国からの要請というだけでなく、「われわれ自身の安全保障のため」に必要なだと説明されたことである。

またショルツは、NATOの核共有のため、老朽化した「トーンード」の後継として、ステルス戦闘機F-35の購入も視野に入れると述べた（実際、翌3月にはクリスティーネ・ランブレヒト [Christine Lambrecht] 国防相がF-35の調達を表明）。

さらに、ロシアに依存しない、安全なエネルギー供給の確保も強調された。「将来を見通したエネルギー政策は、われわれの経済や気候にとって決定的なだけでなく、われわれの安全保障にとっても決定的に重要なのです」とショルツは主張する。そのために、たとえばガス備蓄の拡大や、LNG基地2つの新設が約されている。

第5の課題としては、引き続き可能な限り外交での問題解決を追求することが挙げられる。もちろん、現在のロシア側に対話の姿勢は欠けている。しかし、ドイツとしては、あくまでロシアとの対話は拒まず、「この極限状況でも対話のチャンネルを開け

しておくことが外交の使命です」とショルツは述べている。

こうして5つの課題を説明したショルツは、最後にドイツの歴史的な責任について強調する。「われわれ自身の歴史に鑑みても、われわれが何に責任を負うのかは明らかです。われわれはヨーロッパの平和に責任を負っています」と。

(3) 主要政党・政治家の賛同

ドイツ外交には、冷戦期の西ドイツ時代にまで遡り、半世紀以上をかけて根付いていた2つの原則がある。ひとつはヴィリー・ブランド（Willy Brandt）首相（在任1969-74年）の「新东方政策」以来のロシア（冷戦期のソ連）に対する「接近による変化」政策であり、もうひとつは軍事的な面では自己抑制に努める原則である。ショルツ演説は、この2つの原則からの逸脱を意味していた。

この衝撃的な演説の後、連邦議会は一種異様な雰囲気に進んだ⁶。自党の選挙公約で「防衛費GDP2%」に反対し、ウクライナへの武器供与にも反対していた緑の党のアンナレーナ・ベアボック（Annalena Baerbock）外相も、次のように述べて路線転換を正当化した。「このプーチンによる国際法違反の侵略戦争を経て、われわれの世界はいまや別のものになってしまった。...われわれの世界が別のものになったのならば、われわれの政策もまた、別のものにならねばならない」⁷。財務相でありFDP党首のクリスティアン・リントナー（Christian Lindner）は、ロシアへの経済制裁がドイツ経済に打撃を与えるとしても、それは「自由に伴う代償（Preis der Freiheit）」だと言い切った⁸。SPDの連邦議院内総務であり、平和主義者で知られるロルフ・ミュッツェニヒ（Rolf Mützenich）も防衛費GDP2%に賛成した。緑の党のローベルト・ハーベック（Robert Habeck）経済相は、「無条件の平和主義という立場」について、「わたしは尊重するけれども、それは間違っていると考える」と発言した⁹。

(4) 首相の決断と世論の支持

2月26日から27日にかけての政策転換について、ショルツ首相は、首相府長官や政府報道官ら4人の側近との協議を経たうえで、ほぼ独りで決断していったようだ¹⁰。閣議もなく、個別の案件について担当閣僚に電話で承諾を得る程度であった。また、27日の演説内容についても、連立相手はおろか、自党SPDの閣僚にも、ほとんど事前に知らせていなかったという¹¹。

とはいえ、演説の直後は、最大野党のキリスト教民主同盟・社会同盟（CDU/CSU）を含む主要政党も世論も、ショルツ首相の決断を概ね支持した。連立与党内

で反対したのは、SPD内の左派や、緑の党の青年部くらいである。また、演説翌日の28日の世論調査（Forsa社調べ）では、ウクライナへの武器供与について「正しい」と答えたドイツ人が78%（「正しくない」は16%）。同じく、防衛支出の即時増額に賛成するドイツ人も78%であった¹²。わずか数週間で世論も逆転したのである。

2. 本当にドイツは変わるのか

(1) 言葉に追いつかない行動

かかるドイツの変化を前にして、内外の識者は次々に驚きを表明した。高級週刊紙『ツァイト』の編集者は、ドイツの外交・安全保障政策の「青春時代ないし未成年期は終わった」と評した¹³。米ジョンズ・ホプキンス大学の現代ドイツ研究所（AICGS）の所長ジェフ・ラスキは「プーチンは意図せずしてドイツに革命を起こした」と表現した¹⁴。ドイツ・マーシャル財団（GMF）の著者たちは「いま世界が目撃しているのは、自由民主主義的な諸価値を守るためには軍事力を行使することを厭わない、第6のドイツの誕生である」と述べた（歴史家のフリッツ・スターンが言う「5つのドイツ」、すなわちヴァイマル共和国、ナチ体制、西ドイツ、東ドイツ、統一ドイツに次ぐ「新しいドイツ」の誕生ということ）¹⁵。

同盟諸国も「眠れる巨人」ドイツの「覚醒」を歓迎した。だが暫くすると、本当にドイツは「起きた」のか、懐疑的な声が広がっていく。実のところ、ドイツには「前科」がある。たとえば、2014年のミュンヘン安全保障会議でドイツの指導者たちは「新しい責任」を自覚し、軍事力の行使も含む連邦軍の積極的な活動を約束したが、それは口だけで果たされなかった。ドイツ外交を観察してきた者のなかには、この2014年の再来ではないかと当初から懐疑的な向きもいた。

それゆえにドイツの初動に注目が集まったが、結局のところそれは、ショルツ演説の内容の革命性に比して、鈍いと受け止められても仕方ないものとなった。とりわけ批判的となったのが、武器供与の問題である。まず、ゲバルト自走対空砲といった重火器の供与が決定されたのは4月26日で、ショルツ演説から2か月かかった。そのゲバルトがウクライナに到着したのは7月末であり、さらに3か月かかったことになる。いわゆる「リング・スワップ（Ringtausch）」（ポーランドやスロヴァキアなど旧東欧諸国が冷戦時代のソ連製兵器をウクライナに供与し、その埋め合わせとしてドイツが西側の兵器を旧東欧諸国に供与するというもの）も遅れた。8月24日にショ

ルツ首相は防空システム Iris-T をウクライナに供与することを発表するも、到着は10月だった。ウクライナやポーランド、バルト諸国の厳しい非難もあり、ドイツの武器供与の鈍さは国際的にも注視され、非難された。5月には前述のラトヴィアの国防相が、ドイツへの信頼は「ゼロに近い」と述べている。

その他の領域でも「言行不一致」は指摘される。たとえば、今後継続的に防衛費GDP2%を達成することは、どうやらできそうにない。ケルンのドイツ経済研究所の試算によれば、2023年および2026年以降は2%目標を達成できないという¹⁶。

(2) 平和主義の分岐——緑の党と SPD

なぜこうした状況が生じるのか。本当にドイツは「覚醒」するのか。戦争の帰趨や国際的な状況も重要だが、ここでは、ドイツの安全保障政策の「転換」（あるいは継続ないし停滞）を規定する重要な要因として、連立政権内の緊張関係に着目したい。

前述のようにシュルツ政権は、「信号連合」という、志向の異なる3つの政党の連立政権である。そして、此度の安全保障政策の転換をめぐることは、連立3党はそれぞれ、自党のアイデンティティに反する決定を受け入れる必要があったし、これからもある。SPDは、もともとロシアとの経済交流を通じた和解（前述の「接近による変化」）を重視してきた政党だし、平和主義的傾向も強い。緑の党も、そもそも平和運動に源流をもつ政党である。さらにFDPは緊縮財政を重視してきた政党である。

すでにFDPは、2023年以降の「債務ブレーキ」（原則として起債によらずに財政を均衡させねばならないという基本法の条項）の遵守を求めている。とはいえ、最も注目すべきは、どちらも平和主義的な政党と見なされてきた連立第1党のSPDと第2党の緑の党が、ロシアのウクライナ侵攻後に見せた分岐である。

何よりも、緑の党の「変貌」は、多くの識者も驚かせた。そもそも緑の党は軍事支出には抑制的で、ウクライナへの武器供与にも否定的であった。それが前述のように、ロシアによるウクライナ侵攻によって態度に変化が見られ、プチャでの虐殺が明るみに出たからは、ウクライナへの重火器供与に最も積極的な政党となった。驚くべきは、党指導部や議員たちだけでなく、一般の支持者層もそうした路線に概ね肯定的なことである。

とはいえ、緑の党には、人権を守るためならば武力行使もやむを得ないと考える、いわゆるリベラル・ホーク的な側面が以前からあった。古くはヨシュカ・フィッシャー（Joschka Fischer）外相（在任1998-2005年）が、「アウシュヴィッツを繰り返させてはならない」という理屈で、1999年のNATOによるコソボ空爆への参加を正当化し

ている——このときは党内から強い批判を浴びたが。緑の党の人びとは今回のロシアによる侵攻を「帝国主義戦争」あるいは「植民地主義的戦争」と見なしており、「帝国主義」や「植民地主義」に対抗するための軍勢力ならば正当化されるというのが彼らの論理であるように思う。しばしば指摘されるように、緑の党内には「原理派（フンディ）」と「現実派（レアロ）」という二つの潮流が存在し——ベアボック外相やハーベック経済相は後者に属する——、前者のほうが平和主義的色彩は強い。しかし、今回は「原理派」に属する人びとも、重火器を含むウクライナ支援に賛同しているのが特徴である。

このように「覚醒」した緑の党に対して、SPDの動きは微妙である。そもそも対ソ・対口関係重視は、戦後初の自党出身の首相であるブランドの「東方政策」以来、SPDのいわば伝統であった。それゆえ、SPDの重鎮の何人かは過去のロシアとの関係の清算を迫られた。たとえば現大統領のフランク＝ヴァルター・シュタインマイヤー（Frank-Walter Steinmeier）は、4月13日にバルト3国の首脳とともにキーウを訪問する予定だったが、外相時代（在任2005-09、2013-17年）のロシア宥和政策を問われ、ウクライナ側から拒否された。また、元首相（在任1998-2005年）のゲルハルト・シュレーダー（Gerhard Schröder）は、プーチンと親密な関係を築き上げ、首相退任直前にノルト・ストリーム計画に署名し、退任後にロシア国営ガス会社ガスプロムの招きに応じ、ノルト・ストリームAGの取締役会議長に就任、以後ロシアのエネルギー関連会社の重役（たとえば国営石油会社ロスネフチの監査役会会長など）を歴任した。クリミア侵攻後もプーチンを擁護し続けるシュレーダーのような人物はさすがに例外的とはいえ、SPDの重鎮の多くが対口関係重視である（であった）こともまた否めない¹⁷。

SPD党内の平和主義も根強い。2022年6月22日に党の集会で党首のひとりラルス・クリングバイル（Lars Klingbeil）が「時代の転換点」について演説し、ドイツはヨーロッパにおける「指導国（Führungsmacht）」とならねばならないこと、また「現実主義的な平和政策」として「軍勢力も政治の正統な手段として考える」必要があることを説いた¹⁸。この演説に対し、カーチャ・マスト（Katja Mast）ら党内左派に属する連邦議会議員たちがすぐさま反発した。たとえば、党内左派で連邦議会議員のゼバスティアン・ローロフ（Sebastian Roloff）は「そうしたテーゼは党内で話し合わなければならない」と批判し、同じく連邦議会議員で左派のラルフ・シュテグナー（Ralf Stegner）も「われわれの歴史に従えば、ドイツは軍事的な指導的役割など引き受けるべきではないと思う」と述べている。また、SPDの青年部であるユーゾーのリー

ダー、ジェシカ・ローゼンタール (Jessica Rosenthal) も、「ドイツの役割に関する全く誤った理解だ」と非難した¹⁹。

このように、これまでどちらも左派的で平和主義的とされてきた SPD と緑の党だが、ロシア・ウクライナ戦争における「平和」の意味をめぐるっては、鋭く対立していると言えよう。

こうしたなか連立与党のなかで唯一、緑の党が、2021年総選挙時よりも支持率を伸ばしている。インフラテスト・ディマップ社による2023年1月5日の世論調査では、緑の党は支持率19%で、SPD (18%) を上回っている (21年総選挙時に緑の党は14.8%、社会民主党は25.7%)。さらに、政治家への満足度でも、緑の党のベアボック外相とハーベック経済相が1位と2位 (「きわめて満足／満足」が前者は49%、後者は44%) で、シオルツ首相 (40%)、FDP 党首で財務相のリントナー (32%)、最大野党 CDU 党首メルツ (29%) を大きく凌いでいる²⁰。

(3) シオルツ首相の問題

上述の3党連立という構造は、政権内では、首相 (SPD のシオルツ)、外相 (緑の党のベアボック)、財務相 (FDP のリントナー) 間の相違として象徴されている。当初から、この主要3ポスト間の意思疎通の無さは目立った。たとえばウクライナ侵攻直後のロシアの SWIFT 排除決定をめぐるでも、首相と外相と財務相は相矛盾したことを述べていた。

そうした懸隔は現在もまだ解消されていないように見える。ドイツは2023年2月をめざして外務省を中心に「国家安全保障戦略 (Nationale Sicherheitsstrategie)」の策定を急いでいるが、22年12月末現在、これに首相府と財務省が容喙して作業が頓挫しているという²¹。

またシオルツは、国家安全保障戦略の策定に先駆けて、2022年12月5日付の『フォーリン・アフェアーズ』に「グローバルな Zeitenwende ——多極時代にいかにして新しい冷戦を避けるか」という論考を寄稿している²²。真相は分からないが、このタイミングでの包括的な外交・安全保障に関する論文の発表は、ベアボック主導の国家安全保障戦略に対して機先を制しようとしたと受け止められても仕方ない。

この『フォーリン・アフェアーズ』への寄稿に代表されるように、シオルツは——たとえば前任のアンゲラ・メルケル (Angela Merkel) と比べれば——メッセージを打ち出そうという姿勢はあるものの、意図が不明瞭なものも多く、それが混乱を招いている面がある。たとえば、シオルツはメルケルとは違い、連邦首相として公式の

Twitter アカウントを開設した。しかし、その運用の仕方は決して巧みなものではない（英語でツイートするなどの工夫は見られるのだが）。一例を挙げると、重火器の供与を決定して1か月後の2022年5月27日、ショルツは「戦争は多くの問題を投げかけている。暴力は暴力によって撲滅されるのだろうか？」などとツイートして批判を招いた²³。また、重火器供与に対する躊躇いの理由についても、ドイツが所有する兵器数を挙げたり、ウクライナ兵を訓練する必要性を挙げたり、一貫性がなかった。

さらに、本稿では詳しくは立ち入らないが、2022年11月4日にショルツが国内からの批判を浴びつつも中国・北京を訪問したことは、本当に首相は「転換」する気があるのかどうかという憂慮を国内外に抱かせた。

こうしたショルツとは対照的に、緑の党のベアボック外相やハーベック経済相の主張は確かに明快である。ウクライナへの武器供与に積極的で、ロシアへのエネルギー依存からの脱却を推し進め、首相の北京訪問にも釘をさす²⁴。ただ、それがかえって政府としての姿勢の一貫性のなさを際立たせている面もある²⁵。

そうしたなか、2023年1月5日にバイデン（Joe Biden）大統領とショルツの電話会談後に発表された米独共同声明で、アメリカはブラッドレー歩兵戦闘車、ドイツはマルダー歩兵戦闘車（Schützenpanzer）をウクライナに供与することを発表した²⁶。また、同声明ではアメリカに続きドイツも地対空ミサイル・パトリオットをウクライナに供与することも告げられている。すでに同月4日にフランスがAMX-10RC装輪装甲車の供与を発表しており、それに続くかたちとなった。ウクライナはドイツに対し、マルダー歩兵戦闘車とレオパルト2戦闘戦車の供与を繰り返し要請してきたが、前者には応えたわけである。ショルツは武器供与に関しては「単独」では行動しない方針を繰り返し表明しており、裏を返せば西側の主要国——なかんずくアメリカ——と足並みを揃えることを重視していると言えよう。

また実のところ、武器供与も含むウクライナ支援について、ドイツは米英に次いで3番目に大きな支援国である。2022年の武器輸出は額にして約84億ユーロ（歴代2位）で、その4分の1以上の約22億ユーロがウクライナへのものである²⁷。ショルツ政権は発足時の連立協定（21年12月締結）で武器輸出の抑制を約しており、そうした事情を考えると、かなり大きな変化ではある²⁸。

おわりに

ドイツ外交論の分野でよく言われるように、ドイツの外交・安全保障政策には、歴史的に培われた三つの基本原則がある²⁹。第一は、「単独行動 (Alleingang)」の回避であり、多国間枠組み（とくに国連、NATO、EU）の重視である（多国間主義）。第二は、「二度と戦争は起こさない (Nie wieder Krieg)」という原則であり、そこから生じる武力行使に対する抑制の原則である（不戦主義）。そして第三が、「アウシュヴィッツを繰り返さない (Nie wieder Auschwitz)」、すなわち大量殺戮行為のような巨大な人権侵害を許さないという原則である（人道主義）。人道的介入の事例を考えればわかるように、この三つの原則すべてが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、この三つの原則のいずれを重視するかで揺れ動いているように思える。前述のSPDと緑の党の分岐は、不戦主義と人道主義のどちらを重視するかの違いと言えよう。また、批判が集まるショルツ首相のリーダーシップも、第一の原則である多国間主義を堅持しながら、彼なりに不戦主義と人道主義のバランスを取ろうとしているのかもしれない。

ロシア・ウクライナ戦争を経ても、ドイツの安全保障政策が上記の三つの基本原則から大きく離れることは考えにくい。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と見えよう。世論の支持がなければ、ドイツの政治は動かない。

すでに見たように、2022年2月初頭にウクライナへの武器供与に慎重だった世論（71%が反対）は、ロシアによる侵攻直後の2月末には変貌した（78%が賛成）。しかし、こうした世論の支持がどこまで続くかはわからない。マルダー歩兵戦闘車供与発表前の1月2日から4日にかけて行われた世論調査（インフラテスト・ディマップ社調べ）では、ウクライナへの武器供与について、現状では不十分と考える者が25%、適切が41%、行き過ぎが26%となった³⁰。また、SPDの支持率は20%前後を横ばいし、連立3政党を足しても5割に満たなくなった。代わりにCDU/CSUが22年4月以来ずっと支持率で第1党を維持する一方、じわじわと右翼ポピュリズム政党「ドイツのための選択肢 (AfD)」の支持率も上がっている。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。

日本にも同じことが言えよう。2022年12月、日本政府が大幅な防衛費拡大を閣議

決定したとき、ドイツの新聞は「日本の *Zeitenwende*」と報じた³¹。第二次世界大戦の敗戦然り、ここでも日本とドイツは似たような出発点に立ったわけである。それゆえ、ドイツの動きは変わらず重要な参照点となるだろう。とりわけ、本稿で分析したように「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、ドイツから学べることはまだ少なくないはずである。

※本稿脱稿後、いくつか重要な動きがあったが、そのうち二つを挙げておく。第一は、ランプレヒト国防相が自らの不適切な言動で辞任し、後任にボリス・ピストリウス (Boris Pistorius) 前ニーダーザクセン州内相が就任した (2023年1月19日)。第二に、1月25日にシュルツ政権はウクライナへの「レオパルト2」供与を発表した。いずれも大きな動きであり、詳細は別稿で論じる予定だが、本稿の議論の大枠に影響はない。

—注—

- 1 本章は、以下の拙稿と記述が大きく重なることをお断りしておく。「ドイツは本当に『覚醒』するのか——ロシア・ウクライナ戦争と『時代の転換点 (Zeitenwende)』」細谷雄一 (編)『ウクライナ戦争とヨーロッパ』東京大学出版会、2023年 (近刊) 所収。また、注に記したウェブ上の資料はすべて2023年1月10日にアクセス確認をしている。
- 2 Matthias Gebauer u.a., “Der Ampel-Eiertanz und seine Folgen,” *Der Spiegel*, Heft 5/ 2022 (28. Januar 2022).
- 3 Infratest dimap, ARD-DeutschlandTrend, 3. Februar 2022. <<https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-2897.html>>
- 4 Rachel Rizzo, “German Wunderkind,” *IPG-Journal*, 4. März 2022. <<https://www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/german-wunderkind-5766/>>
- 5 Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022. <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356>>
- 6 Kristin Becker, “Entschlossen wie nie,” tagesschau, 27. Februar 2022. <<https://www.tagesschau.de/inland/regierungserklaerung-ukraine-russland-scholz-putin-101.html>>
- 7 Rede von Außenministerin Annalena Baerbock bei der Sondersitzung des Bundestags zum Russlandkrieg, 27. Februar 2022. <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2513950>>
- 8 Rede von Christian Lindner während der Sondersitzung des Bundestags zum Krieg in der Ukraine, 27. Februar 2022. <<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/>>

Reden/2022/2022-02-27-bundestagsrede-lindner-ukraine.html>

- 9 当日の連邦議会の議事録 (Plenarprotokoll 20/19: Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode. Stenografischer Bericht, 19. Sitzung am 27. Februar 2022) および動画は下記からダウンロード可能。<<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw08-sondersitzung-882198>>
- 10 この点につき、詳細な記事は以下。Peter Dausend u.a., “Waffenlieferungen an die Ukraine: Der Kanzlermoment,” *Die Zeit*, Ausgabe Nr. 11 / 2022 (10. März 2022). <<https://www.zeit.de/2022/11/waffenlieferung-ukraine-russland-krieg-bundeswehr-olaf-scholz-bundeswehr>>
- 11 一方、野党 CDU の党首メルツには前日に根回しがあったという。2022 年 3 月 17 日に放送されたドイツ第 2 テレビ (ZDF) のドキュメンタリー番組を参照。Kehrtwende in Berlin. Waffen, Schulden, Wohlstand. <<https://www.zdf.de/dokumentation/zdfzeit/zdfzeit-kehrtwende-in-berlin-100.html>>
- 12 “Große Mehrheit befürwortet Waffenlieferungen an Ukraine,” *Die Welt*, 1. März 2022. <<https://www.welt.de/politik/ausland/article237226647>>
- 13 Ferdinand Otto, “Das Ende der Unmündigkeit,” *Die Zeit*, 27. Februar 2022. <<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2022-02/olaf-scholz-rede-regierungserklaerung-russland-ukraine>>
- 14 Jeff Rathke, “Putin Accidentally Started a Revolution in Germany,” *Foreign Policy*, February 27, 2022. <<https://foreignpolicy.com/2022/02/27/putin-war-ukraine-germany-scholz-revolution/>>
- 15 Sudha David-Wilp and Thomas Kleine-Brockhoff, “A New Germany: How Putin’s Aggression Is Changing Berlin,” *Foreign Affairs*, March 1, 2022. <<https://www.foreignaffairs.com/articles/germany/2022-03-01/new-germany>>
- 16 Hubertus Bardt / Klaus-Heiner Röhl, “Budeswehr und Inflation: Was bleibt von der Zeitenwende? IW-Kurzbericht 94/2022, 5. Dezember 2022. <<https://www.iwkoeln.de/studien/hubertus-bardt-klaus-heiner-roehl-was-bleibt-von-der-zeitenwende.html>>
- 17 2022 年 5 月 19 日に連邦議会は、首相経験者としての事務所使用権利をシュレーダーから剥奪することを決定した。その翌日、シュレーダーはロスネフチの監査役会会長を辞任し、また予定されていたガस्पロムの監査役就任も撤回された。
- 18 Rede von Lars Klingbeil bei der Tiergartenkonferenz 2022 der Friedrich-Ebert-Stiftung „Zeitenwende – der Beginn einer neuen Ära“, 22. Juni 2022. <<https://www.spd.de/aktuelles/detail/news/zeitenwende-der-beginn-einer-neuen-aera/22/06/2022/>>
- 19 “SPD-Linke gehen auf Distanz zu Parteichef Klingbeil,” *Der Spiegel*, 22. Juni 2022. <<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/lars-klingbeil-mit-fuehrungsmacht-rede-spd-linke-gehen-auf-distanz-zum-parteichef-a-17ce053b-8109-4017-a70c-6be0d3a0dd99>>
- 20 Infratest dimap, ARD-DeutschlandTrend Januar 2023. <https://www.infratest-dimap.de/fileadmin/user_upload/DT_2301_Report.pdf>
- 21 “Wer hat das Sagen in der Außenpolitik?” *Der Spiegel*, Heft 1/2023, 29. Dezember 2022. <<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-china-mali-aussenpolitik-der-ampel-spiel-auf-zeit-a-ba4ebfb6-78ac-4b52-87d4-de76f872434d>>
- 22 Olaf Scholz, “The Global Zeitenwende: How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era,” *Foreign Affairs*, January/February 2023. <<https://www.foreignaffairs.com/germany/olaf-scholz-global-zeitenwende-how-avoid-new-cold-war>>
- 23 2022 年 5 月 27 日のツイート。<<https://twitter.com/Bundeskanzler/status/1530141812509364224>>

- ?s=20&t=XEUIHb98veWRWzHDxsDD-Q
- 24 “Peking als »Wettbewerber und systemischer Rivale«, Baerbock ermahnt Scholz wegen Chinapolitik,” *Der Spiegel*, 1. November 2022. <<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/annalena-baerbock-olaf-scholz-soll-deutschlands-haltung-in-china-deutlich-machen-a-417b6f32-654f-4cf7-9cb9-1a5ea9206cf5>>
- 25 かかる事情を背景に、首相府に安全保障問題を担当するスタッフを充実させる必要性、また外交・安保・防衛政策に関する省庁間調整を司るプラットフォーム構築の必要性が、多くの専門家によって指摘されている。たとえば以下を参照。Nicole Koenig, “The Zeitenwende: Germany’s Reluctant Revolution,” American Institute for Contemporary German Studies (AICGS), July 6, 2022. <<https://www.aicgs.org/publication/the-zeitenwende-germanys-reluctant-revolution/>> Sophia Besch and Sarah Brockmeier, “Waking a Sleeping Giant: What’s Next for German Security Policy?” March 9, 2022. <<https://warontherocks.com/2022/03/waking-a-sleeping-giant-whats-next-for-german-security-policy/>>
- 26 Gemeinsame Presseerklärung im Anschluss an ein Telefonat zwischen dem Präsidenten der Vereinigten Staaten, Joseph R. Biden Jr., und dem Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland, Olaf Scholz, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA), 5. Januar 2023. <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/gemeinsame-presseerklaerung-im-anschluss-an-ein-telefonat-zwischen-dem-praesidenten-der-vereinigten-staaten-joseph-r-biden-jr-und-dem-bundeskanzler-der-bundesrepublik-deutschland-olaf-scholz-2156622>>
- 27 “Deutschland genehmigte Rüstungsexporte für mehr als acht Milliarden Euro,” *Der Spiegel*, 27. Dezember 2022. <<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/deutschland-genehmigte-ruestungsexporte-fuer-mehr-als-acht-milliarden-euro-a-93811503-4312-4353-9eae-c1bba3630b2d>>
- 28 なお本稿では立ち入れないが、ドイツの安全保障政策の「転換」を阻む要因として、制度的障害の問題がある。とりわけ軍備の調達に深刻である。ドイツの軍備調達は連邦国防技術調達庁 (BAAINBw) が司っているが、厳しすぎる入札規制をはじめ、同庁の評判は最悪である。Oliver Moody, “Germany’s military defeated by an army of bureaucrats,” *The Times*, June 24 2022. <<https://www.thetimes.co.uk/article/germanys-military-defeated-by-an-army-of-bureaucrats-5vgpvqzm3>>
- 29 たとえば邦語では以下を参照。中村登志哉「ドイツの安全保障規範の変容——1999-2011年の海外派兵政策」『言語文化論集』（名古屋大学大学院国際言語文化研究科）第35巻1号、2013年、105-124頁、とくに107-109頁。また、今次のウクライナ侵攻をふまえた論考として次を参照。高島亜紗子「欧州安全保障環境の変化とドイツ」（国間戦略略コメント 2022-05）日本国際問題研究所、2022年3月24日。<https://www.jiia.or.jp/strategic_comment/2022-05.html>
- 30 Infratest dimap, ARD-DeutschlandTrend Januar 2023. <https://www.infratest-dimap.de/fileadmin/user_upload/DT_2301_Report.pdf>
- 31 “Japans „Zeitenwende“ – Vorbild für Deutschland,” *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18. Dezember 2022. <<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/japans-zeitenwende-ein-vorbild-fuer-deutschland-18540659.html>>

第5章

フランスと「戦略的自律」をめぐる政治

宮下 雄一郎

はじめに

「戦略的自律」とはフランスの外交政策の公式の目標ではないものの、同国の外交を論じる際に頻繁に登場する用語である。エマニュエル・マクロン (Emmanuel Macron, 1977-) 大統領が「ヨーロッパの戦略的自律」を唱えて以来、脚光を浴びるようになった概念である。厳密な定義があるわけではなく、マクロンも「戦略的自律」を目指すべき対象分野として「経済、産業、技術、そして軍事的側面」と論じ、その範囲は広大である。

マクロンが理想としているのはヨーロッパの「戦略的自律」であり、より自律的な欧州連合 (European Union, EU) である。だが、EU の加盟国が一致してマクロンの思惑を支持しているわけではなく、27 か国という複数の国家で構成される地域統合体らしく、「戦略的自律」に対する政治的距離は多様である。「戦略的自律」はすぐれてフランス的な概念といえよう。そして EU の自律を支えるのはフランスの自律である。他の多くの EU 加盟国と異なり、フランスには核兵器とインド洋や太平洋にまで及ぶ海外領土があり、世界で有数の大国であり、軍事力を海外に展開できる能力を有している。そうした性質ゆえにマクロンに限らず、とりわけ国家主権の要である安全保障の分野では自律への傾向が強いのが特徴である。さらには国際連合の安全保障理事会の常任理事国でもあり、典型的な大国でもある。ミドルパワーと称される場合もあるが、そう呼ぶには国際政治の舞台での影響力があまりにも大きく、世界レベルでの外交のみならず、安全保障面での活躍がありすぎるともいえよう。

フランスは大国ゆえに自律を求め、その拠り所とする地域統合体である EU の自

律を求めている。だが、マクロンが「戦略的自律」を声高に唱えたのには、国際環境が変化したこともある。具体的には、アメリカのドナルド・トランプ（Donald J. Trump, 1946-）大統領が「アメリカ第一」を掲げた外交を展開し、さらにはアメリカとヨーロッパとを結びつける北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization, NATO）に苦言を呈し、結びつきの弱体化の兆しが見えたことがある。その結果、アメリカのプレゼンスの減じたヨーロッパというものを考えなくてはならなくなったことが挙げられる。そして中国の台頭も大きな要因である。経済の分野や各産業の動向から考えた場合の「戦略的自律」には多分に中国を念頭に置いたものが多い。だが、それだけではなく、対中関係においてアメリカの立場にあまり寄り添いすぎたくないという思惑も働いている。中国を過度に刺激したくないというわけだ¹。

本報告書では、フランスの唱える「戦略的自律」の歴史的な背景を踏まえながら、その実効性を検証する。

1. 「戦略的自律」概念を支える「深層の諸力」

「戦略的自律」の概念を分析した研究によると、この用語がフランスで公式に登場したのは1994年の『防衛白書』である²。だが、すでに1994年の時点で実際にはフランスの政治的土壌にこの概念は深く根付いていたといえよう。いわば、フランスの政治エリートが「戦略的自律」を唱えながら政策を立案し、決定する条件は整っていたのである。政治エリートの判断に及ぼす様々な影響を「深層の諸力」と表現したのは国際関係史の大家のピエール・ルヌーヴアン（Pierre Renouvin, 1893-1974）とジャン・バティスト・デュロゼル（Jean-Baptiste Duroselle, 1917-1994）である³。この歴史学の系譜の枠組みに従って論じると、「深層の諸力」が「戦略的自律」をフランスの安全保障思想に組み込む土壌を準備していたのだ。つまり20世紀初頭からフランスが経験した出来事に根差しているのであり、「戦略的自律」は総力戦の時代の危機意識から芽生えた意識である。というのも、第一次世界大戦で国土をドイツに蹂躙されたフランスは、自力ではなく同盟国の軍事的介入があって、ようやく勝利することができたからである。それは同盟国の大切さだけでなく、自国の軍力だけで敵を打倒することへの渴望を生じさせた。にもかかわらず、1940年には再びドイツの侵攻を受け、敗北するに至り、フランスの自国の軍力への自信のなさに拍車がかかったのである。「戦略的自律」との文脈でこの敗北を見てみると、1940年の同盟国であ

るイギリスの対応も見逃すことはできない。敗戦必至のフランスから撤退したのみならず、フランスがドイツとイタリアと休戦協定を締結してしばらくした7月3日から6日にかけてアルジェリアのオラン港に停泊中であったフランスの艦隊を攻撃し、1295名が死亡したのである。フランスがイギリスを置き去りにするかたちで独伊両国と休戦したとはいえ、わずか約1週間前までは同盟国であった相手から攻撃された衝撃は大きかった。メール・セル・ケビル事件であり、フランスの艦隊を枢軸勢力に使用されることを恐れての行動であった。イギリスとの同盟が機能せず敗北したという事実だけではなく、同盟を締結していた国家の「背信」に直面したのがこの1940年の出来事であった。短期的にはフランス国民の軍への不信に直結することはなかったものの、フランスの社会のなかでは、敗戦もあり、安全保障上の深刻な自信喪失につながったのだ。その一方で、軍事的に自律する必要性も切実な課題として受け止められ、それを体現したのが、独伊への屈服を許容せず、戦争完遂を目指し、自由フランス運動を立ち上げたシャルル・ド・ゴール（Charles de Gaulle, 1890-1970）将軍であった。敗戦から自律の必要性を実感していたド・ゴールが戦時から戦後にかけて強力な政治的指導力を発揮し、第4共和制の最後の首相で第5共和制の初代大統領となったことは重要である。戦後フランス外交の代名詞ともいえるド・ゴール主義は「戦略的自律」の概念を内包しているのである。

戦後フランス史に目を転じると、ドイツ再軍備が実現したのは西側の大国が消極的なフランスを説き伏せたことによるもので、フランスの政治エリートのなかには少なからず不満を抱くものがいた。1954年から1962年にかけてのアルジェリア戦争においても国際連合の総会の場では非難轟轟であり、1956年のスエズ危機においても同盟国であるアメリカの協力を得られず、理解されなかった、というのがフランスの視点で見た一連の出来事である⁴。

こうした20世紀をとおしての安全保障上の不満が「戦略的自律」への渴望を強化した。現在では経済や産業面でも「戦略的自律」が論じられるが、何よりも軍事的な思考に基づく自律への渴望が根底にある。こうしたフランスの経験がド・ゴールだけではなく、他の政治エリートの政治的判断に影響を及ぼしたのであり、「深層の諸力」といえるものだ。

フランスの唱える「戦略的自律」が空虚な遠吠えにならないための根拠がある。この根拠があってはじめてフランスだけではなくヨーロッパレベルでの「戦略的自律」の探究を主張できる。それは第1に核兵器であり、第2に海外領土である。フランスが世界レベルでの「大国」を自任するために必要不可欠な兵器と領域である。

1945年にフランス原子力庁が設立された当初から、民生用だけではなく軍事用の兵器を保有することがフランスの多くの政治エリートにとって悲願であった。核兵器は抑止だけではなく、大国の地位を保障するための道具でもある。海外領土は脱植民地化の過程から漏れたフランスの領域である。フランスはヨーロッパの国家であるが、歴史的に本来領域的に所属するはずではなかった土地を持つことがパワーに還元されるのだ。植民地帝国を保有していた時代、それは国際政治上の優越意識へとつながり、列強としての地位を担保するに至った。現在では、「遠洋のフランス (France ultramarine)」を領域として保有することで、その地域への関与を正当化する。フランスの「インド太平洋のパワー」としての自覚はこうした点から生じる。

時期によって核兵器と海外領土との二つの要因が重なる場合もあれば、重ならない場合もある。フランスはアルジェリア戦争を終わらせ、同国を独立へと導いた1962年3月のエヴィアン協定を締結するに際し、1967年までサハラ砂漠の4か所の核実験場を維持し、協定締結前の時期も含めると、1960年2月から1966年2月までの間、17回の大気圏と地下核実験を実施した。そして1966年からはフランス領ポリネシアで核実験を実施することになった。アルジェリアという領域を失いつつも、それを補うパワーの機能を果たした核兵器の性能を高める場を確保したわけであり、それがかなわなくなると、太平洋上の海外領土を実験場としたのである。フランスの世界的レベルでの関与の担保となる海外領土はパワーの源泉である核兵器の性能を高める場としても活用されたのである。フランスの「戦略的自律」への意志は、こうしたパワーの源泉を総合的に活用することによって維持されたといえよう。

またこれまで政治エリートを軸に議論を展開してきたが、フランスの世論の動向もまた政府が「戦略的自律」の理想を追い求めるための追い風となっている。2021年12月の外交に関する世論調査を見てみると、「外国」に対する態度に関する問いに、「信頼を寄せている」が37%にとどまったのに対し、「不信任を抱いている」という答えが61%に達した。非常に粗削りな質問であり、それがフランス政府、あるいは外交エリートに対する信頼につながっているかどうかは不明であるものの、外国への不信の念からは「依存」の拒否、あるいは「同盟」の効果に期待していないことがうかがえる。さらにフランスの国際的立場を強化するための望ましい外交方針の在り方として、EUを軸とした外交を展開するのを最上と考えるのが20%、EUを含め、北大西洋条約機構 (North Atlantic Treaty Organization, NATO)、あるいはアジアの友好国などとの対話と答えたのが21%にとどまったのに対し、中国やロシアなどの権威主義国家も含めた国家との対話との答えが44%にも及び、フランスの国民がイデオロ

ギーによる峻別を行わず、多角的な外交を展開することで、国際政治の舞台で国家として活動することを希望していることがうかがえる。その一方で、国際連合やG20などの国際機関や制度的枠組みを足掛かりに外交を展開することによってフランスの外交上の存在感を向上させることを希望しているとの回答は14%に過ぎなかった⁵。

ルヌーヴェンとデュロゼルが提唱した、政治指導者の判断に及ぼす「深層の諸力」には「国民意識」が含まれているが、上記のような国民の外交に対する考え方は、フランスが民意を踏まえて政治を展開する民主主義国家である以上、「戦略的自律」の追求を助長することはあれども、妨げることはないと言えるであろう。

2. 「戦略的自律」を実現するための政治

こうした「深層の諸力」がマクロン大統領の政治判断に影響を及ぼし、フランスの外交が展開されている。とはいえ、世論の動向を踏まえるまでもなく、フランスの国際政治上の地位と直結する理想の外交については、歴代の大統領と同じく、マクロンもこうした世論の考え方を共有しているといえよう。すなわち理想的な国際政治アクターとしてのフランスは、バランサーとしてのフランスであり、NATOのような集団防衛機構、同盟枠組みは必要だが、同盟に過剰に依存するような状態にフランスを陥らせるような事態は避けたいというものである。イデオロギーを国家間関係の性質を定めるための判断材料とはせず、多角的な外交を展開することを是とする姿勢である。そこからロシアとの関係に突破口を求めたり、アフリカを重視したりする外交へとつながる。

フランスにおいて外交は大統領の専管事項であると言われており、たしかに大統領の特徴が色濃く出ているが、外務省と国防省（軍事省）もれっきとしたアクターであり、だからこそアクター間の軋轢も生じるのである。マクロンは大統領に就任早々、統合参謀総長と対立し、軍との衝突がメディアを賑わせたが、統合参謀総長の辞任とその後の国防予算の増額によってマクロンと軍との関係は劇的に改善した。人員の増員をはかり、そのうちの大半がIT分野やサイバーの部門を補強し、情報部門を強化するためであった。さらに宇宙における情報収集活動の向上をはかるため、宇宙司令部の創設を決めたが、これは宇宙における軍事面での「戦略的自律」を目的としたものであった。ウクライナとロシアとの間の開戦を待たずしてマクロンは軍事力の充実を大々的に行ったのである。

マクロンは外交面でも独自性を出そうとしたが、こちらは順風満帆とはいかなかった。マクロンは軍との関係を早期に修復した一方で、外務省とは度々衝突した。上級公務員改革が外務省の懸念材料となり、2022年6月2日、ついにストライキにまで及んだ。それだけではなく、フランスの対ロシア外交をめぐる対立したのである。トランプ大統領の下で、アメリカ外交が迷走していたと受け止められるなか、マクロンはシリア、ウクライナ、軍縮の問題に打開策を見出すため、ロシアを大国間協調主義の場に戻そうとしたのである。2014年に欧州評議会での投票権を停止されたロシアは2019年5月に制限措置が撤回されたが、マクロンはロシアが制度的枠組みに戻ってくることを歓迎したのである。だが、外務省は、マクロンが大統領になる以前から、度々ロシアの懐柔を試みていたが、ことごとく失敗していたのであり、マクロンが努力したところで成果は出せないと見ていたのだ。マクロンと外務省、どちらの予測が当たったかについては、2022年2月24日のロシアのウクライナ侵攻によって明らかになった。

マクロンは、就任早々の2017年5月29日にプーチン大統領をヴェルサイユ宮殿に招き、さらに2019年8月にはブレガンソン要塞に招くなど、ロシアを協調的な国際秩序構築に参画させるべく尽力した。しかし、ロシアがフランスの思惑に配慮を示すことはなかったのである。それどころか、ロシアはフランスが最も「外交的土地勘」のあるアフリカにおいて敵対的な行動をとるようになった。マクロン大統領の思いとは裏腹に、「戦略的自律」どころではなかったのが実情である。

EUの「戦略的自律」を目指す前にフランスの「戦略的自律」を実現させる必要があったのだが、その下準備を整える間もなく、マクロンは国際情勢の変動に直面したのである。

3. 「対応外交」に追われるフランス

ロシアのウクライナ侵略によって、ヨーロッパはロシアに翻弄されることとなる。とりわけロシアを国際協調の枠組みに囲い込むことを目指していたマクロンにとって、その外交構想が崩壊したことを意味する。実際にはロシアはフランスと協調するどころか、関係悪化に構うことなく、自国の利益を追求するようになっていた。それが顕著に出たのがアフリカにおいてであり、ウクライナ侵攻以前からロシアの攻撃的な外交は展開されていたのだ。

脱植民地化の過程を経たアフリカにおいてフランスは依然として最も影響力のある国家の一つであった。中国の経済的なプレゼンスが急激に高まっているとはいえ、紛争が起きた際に軍事的な介入を行うのはフランスであり、まさにフランスの実体的な外交と軍事の力が発揮される地であった。

そうしたこともあり、イスラム過激派が跋扈し、政情不安に悩まされていたマリ政府の要請に基づき、マクロンの前任のフランソワ・オランド (François Hollande, 1954-) 大統領は2013年1月11日、派兵を決断し、「セルヴァル作戦」を執行したのである。イスラム過激派勢力の活動範囲はマリの国境にとどまるものではなく、「バルカン作戦」としてフランス軍の活動はサヘル地域の広範囲に拡大された。アフリカはフランスの自律的活動が地球上で最も発揮されやすい場のはずであったが、「戦略的自律」の実現が遠のく一方であることが明らかとなった。まず、イスラム過激派との紛争に收拾が付かなくなり、フランスはEUを巻き込むかたちで事態の改善をはかったのである。2020年3月、EUのタスクフォース「タクバ」をフランス主導で編成し、「バルカン作戦」に編入した。だが、マリ政府とフランス政府との間の信頼関係にひびが入るような事態が起きており、作戦そのものの基盤が揺らぐこととなった。というのも2019年6月、ロシアとマリの両政府の間で軍事協力協定が締結され、ロシアによる軍事専門家の養成が行われるようになったからだ。そしてロシアの民間軍事会社ワグネルの構成員が派遣されたのだ。それにとどまらず、ロシアはフランスのマリでの影響力の低下をはかり、反フランスのプロパガンダ活動を行ったのである。マクロンの対外交の挫折が色濃くうかがえる出来事であった。

フランスの苦境をよそにアフリカに介入するロシアの姿は他の地域でも見られた。安定を喪失したりビアにおいては、国民合意政府を支持するトルコとリビア国民軍を支えるフランスとの間で対立が起きていたが、リビア国民軍の指導者であるハリファ・ハフタル (Khalifa Haftar, 1943-) 元帥の立場が不利になると、ワグネルがハフタルの支援に入ったのである。ロシアがアフリカにおいて恒常的な影響力を行使できるような状態になってはいないものの、フランスにとっては攪乱要因であり、自律した外交を展開する余地の最もあったアフリカにおいて、プレゼンスを低下させている。

フランスとオーストラリアとの間で生じた「潜水艦危機」についても、フランスの「戦略的自律」の実現の難しさを示している。2021年9月15日、オーストラリアがフランスの通常動力型のアタック級潜水艦12隻を購入する契約を破棄し、米英支援の下での原子力潜水艦の導入と米英豪安全保障協力 (AUKUS) の発足を発表したという出来事だが、これはフランスの防衛産業の要であるナヴァル・グループにとって経済

的打撃であったというだけでは済まない問題を含んでいる。まず米英に出し抜かれてオーストラリアに袖を振られたのだが、それに加え AUKUS に加わらないフランスはインド太平洋の主要なアクターではないとみなされたことも意味している⁶。ニューカレドニアとフランス領ポリネシアを領域として抱え、世界レベルでのパワーとして活動することを標榜している国家としては手痛い打撃であった。

おわりに一言説としての「戦略的自律」と日本への示唆

本報告書では、フランスにおける「戦略的自律」の概念の史的変遷を踏まえながら、国際政治アクターとしてのフランスがどれだけ「戦略的自律」を実践できているか否かについて見てきた。「戦略的自律」の度合いは数値化できるようなものではなく、何をどこまで達成したら自律といえるのかについても曖昧である。だが、本報告書で見てきた事例、なかでもサヘル地域での状況を見た限り、フランスのレベルでも、EU のレベルでも「戦略的自律」を実現することの難しさが色濃く露呈したといえよう。

列強と呼ばれるヨーロッパの大国を軸にした国際政治が終焉して久しい。つまりフランスが五大国としての地位で自らの勢力圏を構築し、国際政治アクターとして活躍していた時代はだいぶ前に終焉している。自律したアクターとして勢力均衡のパワーゲームに加わるような状況にはないということだ。それでも「戦略的自律」という概念がフランスの政治エリートの間で受容されるのは、それが実現すべき状況というよりも、外交的な言説として効力を持っているからであろう。たしかにフランスは海外領土を有し、核兵器を有し、安保理の常任理事国であり、フランスがこだわる国際社会のなかでの「序列 (rang)」では上位に位置している大国に区分することが可能であり、ミドルパワーという分類では片づけられない存在感を放っている。だが、アメリカのような規模の国家ではない。そして国際政治の舞台では、ポスト第二次世界大戦の主要なアクターのなかから中国とロシアが現状変更勢力として跋扈しているのが現状である。そうしたなか、植民地帝国の残滓である海外領土を維持することに力点を置いているフランスは、いわば究極の現状維持国家である。他のどの大国よりも旧態依然とした要素を基に大国の地位を維持しているのであり、そのためには自らの力で地位を守る必要があり、自律を実現することが望ましい。だが、現実の国際政治は、アメリカと中国が「戦略的自律」に最も近い状態にあるといえよう。ようするに、フ

ランスは国際政治アクターとして埋没してしまうことに危惧を抱いたのである。国家単位でも EU レベルにおいても自律を唱えることで、埋没に抗っているように思える。だからこそ「戦略的自律」は実現可能な目指すべき課題というよりも、地位を守る意志表示のための概念であるといえるのだ。

日本とフランスは、ともに同盟に依存しているアクターである。日本は日米同盟であり、フランスにとっては NATO である。だが、依存状態を当然視している日本と、パワーの差が歴然とした 21 世紀に入っても、そうした依存に居心地の悪さを感じているフランスとの間では大きな違いがある。

—注—

- 1 “L’Europe en quête d’une « autonomie stratégique » encore contestée et peu tangible,” *Le Monde*, le 12 juin 2021, URL: https://www.lemonde.fr/international/article/2021/06/12/l-europe-en-quete-d-une-autonomie-strategique-encore-contestee-et-peu-tangible_6083824_3210.html
- 2 George David, “Le mythe de l’autonomie stratégique: une perspective de l’extérieur sur la capacité des puissances d’agir seules,” *Revue Défense Nationale, Idées de la guerre et guerre des idées*, Regards du CHEM- 71^e session (2022), p. 142. URL : <https://www.cairn.info/revue-defense-nationale-2022-HS3-page-141.htm>
- 3 「深層の諸力」に関しては、次の文献が最も体系的に論じている。Pierre Renouvin, Jean-Baptiste Duroselle, *Introduction à l’histoire des relations internationales* (Paris: Agora, 2007 [première édition publié en 1964 chez Armand Colin])
- 4 すでに引用した次の論文が参考になった。George David, “Le mythe de l’autonomie stratégique,” p. 142.
- 5 <http://harris-interactive.fr/wp-content/uploads/sites/6/2022/01/Rapport-Harris-Les-Francais-et-la-politique-etrangere-de-la-France-MGH.pdf> (2022 年 2 月 20 日閲覧)
- 6 フランスのアフリカとインド太平洋における動きについては、次の拙稿を参照。宮下雄一郎「海洋国家としてのフランスー『インド太平洋』をめぐる国際政治」、森聡編著『国際秩序が揺らぐときー歴史・理論・国際法からみる変容』（千倉書房、近刊予定）。

第6章

ブレグジット後のイギリス

小川 浩之

はじめに

イギリスは2020年1月31日（イギリス時間午後11時）にEUから離脱し、同年12月31日（同じくイギリス時間午後11時）にはEU離脱後の移行期間が終了した。イギリスのEU脱退（ブレグジット）後、特に供給網^{サプライチェーン}や人材確保の面での混乱など経済面における負の影響が目立つが、それらには新型コロナウイルス感染症（COVID-19）のパンデミック（世界的大流行）や労働組合によるストライキの頻発なども複合的に影響しており、ブレグジットの負の作用の度合いについてより正確に評価するためには、もう少し時間が必要になるかもしれない。他方、外交・安全保障面では、2022年2月24日にロシアのウクライナ侵攻が始まった後、イギリスのジョンソン（Boris Johnson）政権は、北大西洋条約機構（NATO）加盟国や主要先進7カ国（G7）の中でも率先して対ロシア強硬路線をとり、ブレグジットによってEUに直接関与することができなくなった状況でも、国際的に一定の存在感を発揮したといえる。ジョンソン政権が、アメリカのバイデン（Joe Biden）政権と並んでウクライナに大規模に武器、資金、情報（インテリジェンス）、訓練などを提供したことが、ゼレンスキー（Volodymyr Zelensky）大統領率いるウクライナの粘り強い抵抗を支える重要な要因となった。そうした結果、ロシアのウクライナ侵攻は、プーチン（Vladimir Putin）政権の思うようには進まず、ロシア軍は大きな人的、物的損失を被っている。さらにイギリスは、国防省が中心となりウクライナ戦争に関するインテリジェンスや戦況・情勢分析を積極的に公表することで、ロシアに対する国際的な非難や制裁を維持・強化し、各国からのウクライナへの支援を後押しする役割も担っていると

いえる。

だが、ウクライナ戦争——プーチン政権は「戦争」と呼ぶことを避け、「特別軍事作戦」という表現に固執した——は、仮に長期化したとしても、永続するものではない以上、ブレグジット後のイギリスの国際的な存在感や影響力について評価する際に、「戦時」の状況を所与のものとして考えることはできない。また、ロシアのウクライナ侵攻と厳しい対ロシア経済制裁の実施は、数十年ぶりの深刻な物価上昇の一因となっており（さらに、それは上記のようなストライキ頻発の最大の原因となっている）、ジョンソン政権は困難な国内政治経済状況に直面した。そして、新型コロナウイルスの感染拡大を受けたロックダウン（封鎖措置）の最中に首相官邸を含む政府機関で飲酒をともなうパーティーが繰り返し行われていたという「パーティーゲート」事件は¹、ジョンソン政権への支持を切り崩し、最終的に2022年7月7日にジョンソンは辞意表明に追い込まれた。9月5日には、保守党党首選挙の決選投票でトラス（Liz Truss）外相がスナク（Rishi Sunak）前財務相を破って保守党党首に選出され、翌日にはスコットランドのバルモラル城で、エリザベス2世（Elizabeth II）によって新首相に任命された²。

ところが、その後もイギリス政治の混乱は続いた。トラスが首相に就任した後、彼女が保守党党首選挙の際に繰り返し主張していた大幅減税などを含む「ミニ・パッケージ」を発表したところ、ポンドの価格が外国為替市場で大幅に下落し（この間、ポンドは対ドルで史上最安値さえも更新した）、イギリスの国債も大きく売り込まれ、長期金利は急上昇した。トラスはクワートング（Kwasi Kwarteng）財務相を解任し、いくつかの政策を撤回したものの、保守党内部と金融市場での信頼回復はもはや困難で、イギリス首相として史上最短の49日間の在任期間で辞任を余儀なくされた³。そして、スナクが後任の保守党党首に選出され、2022年で3人目の保守党政権の首相に就任した（クワートングの後任の財務相に就任したハント〈Jeremy Hunt〉は、スナク、ザハウイ〈Nadhim Zahawi〉、クワートングに次ぐ2022年で4人目の財務相である）。スナクは、1960年代に東アフリカからイギリスに移住したインド系の両親のもと、イギリスで生まれ育った同国初のアジア系の首相である。彼は、オックスフォード大学を卒業後、米金融大手ゴールドマン・サックスで勤務した経験を持ち、2020年2月に39歳の若さでジョンソン政権の財務相に抜擢されると、その直後から深刻なコロナ禍に見舞われたものの、休業者への給与補填を大胆に実施したことなどで評価を高めた。

ブレグジットを経たイギリスは、環太平洋パートナーシップ（環太平洋連携協定、

環太平洋経済連携協定などとも訳される。以下では TPP と略記) に加盟を申請し、安全保障面でも、最新型の空母クイーン・エリザベスを中心とする空母打撃群を長期派遣したことに象徴されるように、インド太平洋地域への関与を強めている。本稿では、ブレグジットとグローバル・ブリテン構想について概観した後、経済面と安全保障面でのイギリスのインド太平洋地域への関与について具体的に分析を行う。

1. ブレグジットとグローバル・ブリテン構想

2016年6月23日にイギリスで行われた国民投票では、離脱 1741万742票(約51.9%)、残留 1614万1241票(約48.1%)と僅差(得票率で約3.8%、票数で約127万票の差)ではあったが、「ブレグジット」の選択がなされた⁴。国民投票を実施し、そこでEU残留派が多数を占めることで、保守党内部の欧州懐疑派を抑え込むことを狙ったキャメロン(David Cameron)首相は、投票日の翌日に辞意を表明した。そして、キャメロン政権の後を継いだメイ(Theresa May)政権、ジョンソン政権(ともに保守党政権)は、ブレグジットに向けた動きを進める中で、グローバル・ブリテン(Global Britain)構想を打ち出した。この構想が最初に披露されたのは、2017年1月17日のメイ首相の演説においてである。

その後、メイ政権は2018年11月にブリュッセルで行われたEU特別首脳会議で、EU諸国との間で離脱協定とそれに付随する将来のイギリスとEUの関係に関する政治宣言について合意したが、2019年に入り離脱協定はイギリス議会で三度にわたり否決された。結局、メイはEU離脱協定に関してイギリス議会での批准を得ることができず、2019年7月に首相辞任を余儀なくされた。そうした際に、保守党内の強硬離脱派や北アイルランドのユニオニスト強硬派政党の民主統一党(DUP)⁵は、EU離脱協定に含まれる「アイルランドのバックストップ(安全策)」条項に激しく反発した。それは、イギリスのEU離脱後、イギリスとEU諸国の唯一の陸続きの国境(約500キロメートル)となる英領北アイルランドとEU加盟国のアイルランド共和国の国境に税関検査、出入国管理、検疫など物理的な障壁(ハードボーダー)を設けるのを避け、自由な往来を維持するために、具体的な解決策が見つかるまで、北アイルランドを含むイギリス全体がEUの関税同盟に残るというものである。さらに「バックストップ」条項では、北アイルランドだけにEU諸国と同様の食品安全基準などを適用することも定めており、そうすれば、北アイルランドとアイルランド共和国の間で

税関検査などの国境管理は不要になる。しかし、それでは、イギリス国内でグレート・ブリテン島と北アイルランドの間に経済的、社会的な分断が生じることになる。保守党内の強硬離脱派や DUP は、彼らがブレグジットによって獲得しようとした EU からの「独立」の価値と北アイルランドとグレート・ブリテン島との統一ないし一体性——DUP が最も重視する北アイルランドとイギリス（連合王国）との「連合」（ユニオン）——がともに大きく損なわれるとして強く反発したのである。

しかし、2019 年 7 月にメイの後任首相に就任したジョンソンは、EU 側との交渉で、「合意なき離脱」も辞さない強硬な姿勢で臨みつつ、北アイルランドを経済面や人の移動の面で実質的にグレート・ブリテン島から切り離すことを含む措置を受け入れることで、EU 諸国との間で新たな離脱協定に関する合意に漕ぎ着けた。2019 年 12 月 12 日には、イギリスで総選挙が行われた。最大の争点は、新たな EU 離脱協定に基づき 2020 年 1 月末の EU 離脱を強く訴えていたジョンソン率いる保守党が過半数を獲得して、ブレグジットを実現させるか否かであった。ある意味で「二度目の国民投票」の性質を帯びた総選挙であったが、それまで少数政権であった保守党にとっては、650 議席中 365 議席（得票率約 43.6%）を獲得したのは、十分な結果であったといってよい。左派のコービン（Jeremy Corbyn）が党首を務めていた労働党は、203 議席（得票率約 32.1%）と惨敗を喫した。ただし、保守党の得票率が 2017 年の前回総選挙から約 1.2% しか増加していないことを考えると、ブレグジットの実現を掲げた保守党が有権者の支持を大きく集めたというよりも、労働党の深刻な後退に助けられたと評価することがおそらくより適切であろう。だが、いずれにせよ、ジョンソンは、2020 年 1 月 31 日に EU 脱退を実現し、その直後の 2 月 3 日には、グリニッジで行った演説で、「イギリスの潜在力を解き放つ（Unleashing Britain's Potential）」というスローガンを掲げ、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⁶。そして、ジョンソン政権期にも、ジョンソン首相自身や彼の内閣の閣僚たち、さらにはイギリス軍の高官らによって、グローバル・ブリテンというスローガンが繰り返し用いられた。

だが、グローバル・ブリテン構想に対する研究者の評価が高いとはいえないことには、注意が必要である。鶴岡路人によれば、グローバル・ブリテン構想は、「単一の新たな対外戦略ではなく、EU 離脱によりイギリスは、「EU の足かせから自由になり、世界に羽ばたく」という、ある意味漠然としたイメージである」⁷。ベル（Duncan Bell）とヴセティック（Srdjan Vucetic）は、英語圏諸国の連携強化を目指すアングロスフィア（アングロ圏）——特にカナダ、オーストラリア、ニュージーランド、

イギリスの経済・政治・安全保障などの分野での関係緊密化を打ち出すカンザック(CANZUK)——という言葉ないし構想について、その限界も含めて分析したが、グローバル・ブリテンに関しては、「テリーザ・メイの空虚な表現」と切り捨てた⁸。ダッドウ(Oliver Daddow)は、グローバル・ブリテンの主張者と批判者双方の議論を整理・分析したが、前者は「何人かの評論家」を除けば、保守党政権の閣僚や欧州懐疑主義的なマスメディアのジャーナリストが中心となっている⁹。

しかし他方で、2017年以降、イギリス政府や軍がグローバル・ブリテンというスローガンを繰り返し積極的に用いる中で、徐々にその表現はイギリス国内外で広く浸透してきた観がある。また、イギリス政府の実際の対外政策においても、グローバル・ブリテン構想に沿うような動きがいくつか見られるようになってきた。そこで、以下では、イギリスの対外経済政策と安全保障政策に着目し、近年のグローバル・ブリテン構想の展開について具体的に検討を行いたい。

2. イギリスの対外経済政策と TPP 加盟申請

2021年1月1日、イギリスのEU離脱後の移行期間終了とともに、イギリスとEUの間の自由貿易協定(FTA)——正式名称は貿易・協力協定(TCA)——が発効した。イギリスとEUがFTAに関する合意に達するのが移行期間の終了間際の2020年12月24日まで遅れたため、欧州議会での批准が間に合わず、EU側ではFTAは暫定適用される形となった。しかし、移行期間の終了とともにイギリスがEUの単一市場と関税同盟から離脱するという状況で、イギリスとEUの間で関税と数量制限を課さない自由貿易が確保されたことは、双方である程度の安堵感をもって受け止められたといえる。

しかしこれは、物の貿易を中心とする最小限のFTA——「痩せこけたFTA(skinny FTA)」とも表現される¹⁰——であり、イギリスはEUの単一市場と関税同盟だけでなく、EUが域外諸国と締結してきた多数のFTAや経済連携協定(EPA)からも離脱した。また、イギリスとEUの間のFTAは、両者間の貿易の約半分を占める物の貿易をカバーするだけで、イギリスが国際競争力を持ち、その国内総生産(GDP)の約80%を占める金融とサービスのほとんどは合意の対象外である。

それでは、ブレグジット後のイギリスは、TPPへの加盟申請を含むグローバル・ブリテン構想から、EUへの加盟によって得られていた経済的利益と同等またはそれ

以上のものを引き出すことはできるのだろうか。実際の経済状況は、偶発的なものを含む複合的な要因によって左右されるため、正確な予測や評価は容易ではないが、ブレグジットに関する議論でもしばしば用いられてきた経済学の重力モデルによれば、地理的距離は貿易に対して大きな負の効果を及ぼす¹¹。ブレグジットと新型コロナウイルス感染症のパンデミックよりも前で、相対的に安定した時期の数字であると考えられる2019年の統計では、イギリスの貿易額に占める割合は、EU諸国の47.3%に対して、TPP加盟国はわずか7.8%と限定的である（そのうち日本が2.2%、オーストラリアが1.3%）¹²。イギリスが地理的に近接する巨大なEUの単一市場と関税同盟から離脱し、インド太平洋地域に軸足を移そうとすることに、経済面で積極的な効果を見出すのは、少なくとも短期的には極めて難しいだろう。

環太平洋地域では、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、マレーシア、シンガポール、ブルネイ（以上の6カ国はコモンウェルス加盟国）、日本、アメリカ、ベトナム、メキシコ、ペルー、チリという12カ国間でのTPP交渉が2015年10月に大筋で合意に達し、翌年2月にニュージーランドのオークランドでTPP協定の署名式が行われた。ニュージーランドは、シンガポール、ブルネイ、チリとともに、2006年に発効したTPPの原型となる4カ国協定の段階から参加しており、TPPの事務局の役割も担っている。TPPにつながる初期の動きは、コモンウェルス内の経済水準が高い小国——そうした国々は国内市場の規模が小さく、往々にして貿易依存度が高いため、FTAやEPAを積極的に推進する傾向が強い——が牽引した面が大きい。ところが、関税引き下げによる輸入増がアメリカの製造業や雇用に悪影響を及ぼすと主張するトランプ（Donald J. Trump）が、実質的に大統領就任後初の行動として、2017年1月20日の就任初日にTPP協定からの離脱を正式表明し¹³、その3日後にTPPから離脱する大統領令に署名したことで、世界最大のGDPを持つアメリカを含むTPP発効は困難になった。それに対して、同年11月には、アメリカを除く11カ国が先行して新協定を締結する方向で大筋合意し、TPPルールの一部の実施を凍結したうえで、アメリカが復帰した場合に凍結項目を解除する方針をとることになった。2018年12月には、環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP、TPP11、TPP11協定とも呼ばれる）が11カ国間で発効した。そして、EU離脱後の移行期間終了を経た2021年2月1日に、ジョンソン政権がCPTPPへの加盟を正式に申請したのである。イギリスの加盟が実現すれば、CPTPPは、特に経済規模で見れば、かなりの程度までコモンウェルス（イギリスが加わると12カ国中7カ国）と日本のパートナーシップになる。イギリスがCPTPPに加わることは、TPP

を推進してきた主要国のひとつである日本にとって、経済面に加えて、政治面でも歓迎すべき動きと考えられ、また今後、日本外交におけるコモンウェルスの重要性が高まっていく可能性もあるだろう。しかし他方で、既に議論した通り、イギリスにとっては、CPTPPへの参加によって、プレグジットの経済面での負の影響を補うことは容易ではないと考えられる。

3. 安全保障面でのインド太平洋地域への関与

安全保障面では、グローバル・ブリテン構想の一環として、イギリス軍をインド太平洋地域に再び配備・派遣する動きが見られる。既に見たようにグローバル・ブリテン構想に対して厳しい評価を下した鶴岡も、「国際関係におけるイギリスは、経済だけの存在ではない。むしろ、安全保障や軍事（防衛）において、さまざまな比較優位を有するのがイギリスである。この点は「グローバル・ブリテン」においても強調されている。その一つが、アジア太平洋、インド太平洋地域への安全保障・防衛上の関与の拡大である」と指摘している¹⁴。歴史を遡れば、1976年3月までに英軍のスエズ以東（East of Suez）¹⁵における常駐戦力はいったん撤退したが、英領香港や英保護領ブルネイなどへの駐留は例外的に継続された。例えば、1977年4月、当時は野党保守党の党首であったサッチャー（Margaret Thatcher）が香港を訪問した際、香港島南部のスタンレー・フォート（赤柱砲台）基地を視察しており¹⁶、英軍の香港駐留は1997年7月1日の香港の中国への返還まで続いたのである。また、ティル（Geoffrey Till）が明らかにしたように、1975年以降も、イギリスは友好国への海軍艦艇の寄港、共同演習の実施、在外イギリス人の保護などの形で、スエズ以東への関与を行ってきた¹⁷。しかし近年、英軍をスエズ以東（インド太平洋地域）に再び関与させる動きがより明確に見られるようになってきている。

第1に、ペルシャ湾岸地域を中心とする中東及びインド洋への関与の拡大がある。例えば、2018年4月には、バーレーンのミナ・サルマン（Mina Salman）港にイギリス海軍補助施設（Naval Support Facility）——しばしば一般に「海軍基地」と表現される——が開設された。英国防省は、「この海軍補助施設は、当該地域において作戦行動をするイギリスの能力に関して中心的役割を果たし、ペルシャ湾、紅海、インド洋での英海軍の作戦のハブとなるだろう。……この施設は、イギリスの新型空母で将来の旗艦たるクイーン・エリザベスとプリンス・オブ・ウェールズを含む、この地

域で軍事行動をするいかなるイギリスの軍艦の必要性も満たすことができる常設の独立した作戦拠点を提供するだろう。……この施設は、イギリスとその同盟国、〔有志〕連合のパートナーのためのスエズ以東の主要な戦略拠点多提供するだろう」としている（〔 〕内は引用者による補足）。その際、同盟国とともに対処すべき地域的脅威として挙げられたのは、イスラーム国（IS, ダーイシュ）による脅威であった¹⁸。なお、バーレーンには米海軍第5艦隊の司令部も置かれており、米軍との連携という観点からも好立地といえる。さらに、ペルシャ湾（特にホルムズ海峡）で民間船舶を護衛し、航行の自由を維持する目的で、英海軍の23型フリゲート艦モントローズとケント、45型駆逐艦ダンカンが交代で、バーレーンに駐在するスタッフと連携しつつ同地域に常駐することも発表された。ダンカンは、2019年7月末にペルシャ湾に到着するまでに、地中海と黒海に展開しており、シリア沖ではフランスの空母打撃群の支援にもあたった¹⁹。なお、ダンカンの到着前の同月10日には、イギリス政府が、ホルムズ海峡を通過しようとしたBPの石油タンカー「ブリティッシュ・ヘリテージ」の航行をイラン船舶が妨害しようとしたが、モントローズがそれを阻止したと発表した。ただし、イラン政府はそうした事態は起きていないと主張している²⁰。

第2に、中国が海洋進出の動きを強める南シナ海、東シナ海（さらには西太平洋）などへの英海軍艦艇の派遣がある。英海軍艦艇は、アメリカ軍による南シナ海での「航行の自由作戦」を支援する形での活動もしており、2020年9月16日には英仏独3カ国政府が共同で、南シナ海における中国の管轄権の主張を退けた2016年7月の常設仲裁裁判所の判決の有効性を確認する声明を国連に提出した²¹。2020年12月には、イギリス海軍史上最大の艦艇である新型空母のクイーン・エリザベス（6万5000トン、2017年12月就役）を中心とする空母打撃群が東アジアに長期展開する見通しであると報じられた。この動きは、緊張の度合いを増す東アジア情勢の渦中にある日本でも広く報道され、『日本経済新聞』では、「香港情勢をめぐって関係が陰悪化する中国を強くけん制するとともに、米軍を側面支援することで東アジア地域での発言権拡大を狙う動きとなりそうだ」と論評された²²。その後、イギリス政府は、2021年3月に発表した安全保障・防衛・開発・外交政策に関する政策文書である「統合レビュー（Integrated Review）」——「競争下の時代におけるグローバル・ブリテン」と題するもの——において、インド太平洋地域への関与強化を表明した²³。

そして、クイーン・エリザベスを中心とする空母打撃群は、2021年5月22日にイギリス南部の母港ポーツマスを出港した後、地中海とスエズ運河、紅海を経てインド太平洋の各地（インド、シンガポールなど）に寄港し、各国との共同訓練も行いつ

つ、9月4日に米海軍横須賀基地に入港した。遠方展開能力の向上を目指したクイーン・エリザベス型空母2隻——既存のインヴィンシブル型空母3隻に代わるもので、計画時の名称はCVFであった——の建造計画は、ブレア（Tony Blair）労働党政権期の1998年の「戦略国防見直し（Strategic Defence Review）」で打ち出され、2012 - 15年の就役が目指されていた²⁴。2021年にインド太平洋地域に長期派遣されたクイーン・エリザベスを中心とする空母打撃群は、米海軍の駆逐艦とオランダ海軍のフリゲート艦を加えた多国籍編成であり、クイーン・エリザベスに搭載されたF35B（短距離離陸・垂直着陸型のステルス戦闘機）には米海兵隊所属の機体も含まれるなど、特に英米間の連携が重視された²⁵。さらに、2021年9月にイギリスを出港した英海軍の哨戒艦スペイは、インド太平洋地域に5年間常駐する予定であり、既に同地域での複数の多国籍演習に参加し、2022年1月に南太平洋（同地域でも中国の影響力拡大や海洋進出が活発化している）に位置するコモンウェルス加盟国のトンガで発生した海底火山（フングトンガ・フンガハアパイ火山）の噴火を受けた災害救助活動などにも従事した。スペイは、2022年11月10 - 19日に南西諸島を中心に実施された日米共同統合演習「キーン・ソード23」にも参加している²⁶。

なお、インド太平洋地域以外でも、地球温暖化の影響もあり利用が容易になってきた北極海航路の開設や北極圏での液化天然ガス（LNG）開発事業における中露間の連携など、中国の急速な海洋進出は北極海——さらには南極海（南水洋）も加えた両極地方（南極の場合は南極大陸も含む）——においても見られる。それに対してランプ政権は、2020年5月に、30年以上ぶりに北極圏での軍事演習を行うために、ロシア北西部沖のバレンツ海に米海軍艦艇4隻を派遣した。そして、ジョンソン政権も、この演習に英海軍のフリゲート艦1隻を参加させている。

第3に、北朝鮮の「瀬取り」（英語では ship-to-ship cargo transfer などと表現される）に対する多国籍の警戒監視活動への英海軍艦艇の参加がある。「瀬取り」とは、国連安全保障理事会決議で定められた経済制裁から逃れるために、北朝鮮船舶に別の船から海上で積み荷を移し替える行為で、北朝鮮は国連安保理の制裁決議に違反し、年間50万バレルの上限を超える石油精製品を密輸しているとされる。2018年5月から2019年3月にかけては、英海軍フリゲート艦サザランド、揚陸艦アルビオン、フリゲート艦アーガイル、フリゲート艦モントローズが交代で、海上自衛隊との共同訓練などを行うとともに、北朝鮮船舶による「瀬取り」の警戒監視活動にあたった（また、その機会に、例えばモントローズが東京の晴海埠頭に停泊し、新型コロナウイルスの感染拡大前だったため一般市民にも公開されるなど、日英間の交流にも一役買っ

た)²⁷。2018 - 19年の北朝鮮の「瀬取り」に対する警戒監視活動には、米軍、英軍に加えて、カナダ海軍フリゲート艦カルガリーと補給艦アステリックス、オーストラリア海軍フリゲート艦メルボルン、フランス海軍フリゲート艦ヴァンデミエール、カナダ哨戒機 CP140、オーストラリア哨戒機 P-8、フランス哨戒機ファルコン 200 なども参加した²⁸。なお、これらの国々の艦艇や航空機が北朝鮮の「瀬取り」に対する警戒監視活動のための拠点となった米軍嘉手納基地などを使用する際の法的根拠は、朝鮮戦争の休戦協定の締結（1953年7月27日）を経て、1954年2月に日本が米英仏加豪など10カ国と締結した「日本国における国際連合の軍隊の地位に関する協定」（国連軍地位協定）である。確かに、イギリスは、日本、アメリカ、韓国などと異なり、北朝鮮と外交関係を結んでおり、ロンドンと平壤には双方の大使館が置かれるなど、北朝鮮と一定の関係を維持している。しかし他方で、歴代イギリス政府は、北朝鮮の核兵器・弾道ミサイル開発に対する非難や制裁を積極的に推進してきており、イギリスが国連安保理の常任理事国であることや近年のインド太平洋地域への関与強化などを考えると、日本にとって直接的な安全保障上の脅威となっている北朝鮮の核・ミサイル問題に関しても、イギリスはこれまで以上に重要なパートナーとなりつつあるといえるだろう。

おわりに

最後に、本稿での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に関する具体的な分析を、より長い歴史的な視点も交えつつあらためて考察すると、以下の3点にまとめられるような結論を導くことができると考えられる。

第1に、イギリスのインド太平洋地域への関与は、アメリカ、コモンウェルス諸国、西欧諸国との協力や役割分担などを通して推進されてきた。そのことは、歴史的には冷戦下での東側陣営との対立、近年では中国の急速な台頭といった厳しい国際環境から必要とされたとともに、イギリスのパワーの相対的低下によって単独での関与が困難になったことにも起因している。ただし、アメリカ、コモンウェルス諸国、西欧諸国の三者との関係の間で齟齬が生じ、イギリスのインド太平洋地域への関与が制約や困難に直面することもある。例えば、2003年のイラク戦争の際には、アメリカのブッシュ（George W. Bush）政権とともに対イラク武力行使に踏み切ったブレア政権は、イラク攻撃に批判的な仏独など複数の西欧諸国との関係を、結果的には一時的では

あったが深刻に悪化させた。2021年9月には、米英豪3カ国がAUKUS（オーカス）という新たな枠組みで、オーストラリア国内での原子力潜水艦8隻の建造・配備への技術支援を含む安全保障協力強化の動きを見せた際に、オーストラリアがフランスとの通常動力（ディーゼル）型のアタック級潜水艦12隻の共同開発計画を破棄したことにフランス政府が強く反発するなど、イギリスが、アメリカ、コモンウェルス、西ヨーロッパという「3つのサークル」の間でバランスをとることの難しさがあらためて浮き彫りとなった。

第2に、インドと中国という、インド太平洋地域の大国（新興大国）との関係の難しさがある。インドは、1947年の独立以来コモンウェルスの加盟国であり、イギリスと協力することもあるが、ナショナリズムや大国意識の強さに加えて、冷戦期以来、非同盟政策を掲げており、しばしばイギリスの外交・安全保障政策と合致しない立場をとってきた。イギリスでの中国経済への（ときに過大で楽観的な）期待は多くの時期に見られてきたが、政治体制の相違や中国における自由、人権、民主主義などをめぐる問題から、様々な困難に直面することも少なくない。対中関係は、歴代イギリス政府が重視してきた対米関係との齟齬を生じやすいものでもある。そしてここ数年は、新疆ウイグル自治区での「強制労働」や「強制収容所」の問題、香港での自由や人権の抑圧の問題——特に2020年6月末の香港国家安全維持法（国安法）の施行——などから、英中関係は悪化の一途をたどっている。他方、日本との関係は、第二次世界大戦から戦後しばらくの間に見られた敵対・対立や摩擦から、安全保障、経済両面での協力へと大きく変化してきた。だが、イギリスがブレグジット後の有力なパートナーとして日本に接近し、日本も「自由で開かれたインド太平洋」戦略の下でそれに積極的に応じる構図は、両者がそれぞれの近隣諸国との関係を適切に構築・維持できていないこと（それはむしろイギリスと日本だけの責任ではないが）の裏返しでもあり、必ずしも望ましいとはばかりはいえない面もあると考えられる。

第3に、イギリスのインド太平洋地域への関与のあり方は、ヨーロッパへの関与のあり方としばしば裏表の関係にあるといえる。1976年のスエズ以東からの英軍の常駐戦力の撤退に至る過程は、イギリスが欧州共同体（EC）への加盟を目指し、1973年にそれを達成するとともに、安全保障面でNATOの枠組みに集中する方針が明確になる中で進んだ。他方、近年のイギリスのスエズ以東ないしインド太平洋地域への回帰の動きは、(イギリス政府のNATO重視の方針は変わらないとしても)ブレグジットにともないヨーロッパから相対的に距離をとる動きと重なり合いつつ進められている。しかしながら、CPTPPへの参加がEU加盟国であったことへの有効な代替策と

なり得るかどうかは心許なく、安全保障面でも、イギリスがインド太平洋地域で大きな役割を果たすには、そもそも財政的、人的資源の制約が大きい。イギリスは空母2隻体制で「グローバル・ブリテン」を掲げる一方で、中国は南シナ海、東シナ海、西太平洋といった相対的に限られた海域を中心に3隻の空母を運用する体制に近づいている。英海軍のフリゲート艦モントローズ、駆逐艦ダンカン、哨戒艦スペイなど限られた数の艦艇が既に広い海域で多くの任務に就いていることは、イギリス軍にとってインド太平洋地域に割きうる余力がそれほど大きくないことを間接的に示していると考えられる。

アメリカ元国務長官アチソン (Dean Acheson) が1962年の演説の中で述べた「イギリスは帝国を失い、いまだに役割を見つけていない」という一節は²⁹、過去60年間、おそらく過度に頻繁に引用されてきた。だが、それが60年間、繰り返し引用され続けてきたことは、イギリスが「ブレグジット後」はいうまでもなく、いまだに「帝国後」の役割も十分に見出し得ていないことの証左といえるのではないだろうか。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（イギリスやコモンウェルス諸国との関係強化を含む）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と考えられる。

—注—

- 1 当時イングランドは2度目のロックダウン期間中で、屋内での2人以上の集まりは、業務上の目的のために「合理的に必要な」場合を除き禁止されていた。“Boris Johnson Pictured Drinking at No 10 Lockdown Event,” BBC News, 23 May 2022 <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-61557064>>, accessed on 13 December 2022.
- 2 エリザベス2世は静養中であつたバルモラル城で、その2日後の9月8日に96歳で亡くなった。9月19日には、ロンドンのウェストミンスター寺院で女王の国葬が執り行われ、ウィンザー城での埋葬に至るまでの数時間にわたる一連の葬儀が世界中に同時中継された。
- 3 なお、クワーテングは、イギリス史上2番目に短い在任38日間で財務相を辞任した。最も在任期間が短かったのは、ヒース (Edward Heath) 保守党政権の財務相マクラウド (Iain N. Macleod) で、1970年7月に就任30日後に心臓発作で死去した。
- 4 ブレグジットについては、日本語でも、以下のような優れた研究が発表されている。細谷雄一『迷走するイギリス—EU離脱と欧州の危機』慶應義塾大学出版会、2016年；須網隆夫・21世紀政策研究所編『英国のEU離脱とEUの未来』日本評論社、2018年；鶴岡路人『EU離脱—イ

- ギリスとヨーロッパの地殻変動』筑摩書房、2020年；ステイーブン・デイ、カ久昌幸『「ブレグジット」という激震—混迷するイギリス政治』ミネルヴァ書房、2021年。
- 5 メイが率いる保守党は、2017年6月8日の総選挙で318議席（得票率約42.4%）にとどまり過半数を確保することができず、10議席を獲得したDUPの閣外協力に頼る少数政権として発足したため、DUPからの協力維持が重要な課題となっていた。
 - 6 Prime Minister's Office, 10 Downing Street and The Rt Hon Boris Johnson MP, "PM Speech in Greenwich: 3 February 2020," 3 February 2020 <<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-in-greenwich-3-february-2020>>, accessed on 13 December 2022.
 - 7 鶴岡『EU離脱』224頁。
 - 8 Duncan Bell and Srdjan Vucetic, "Brexit, CANZUK, and the Legacy of Empire," *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 21, no. 2 (May 2019), p. 367.
 - 9 Oliver Daddow, "Brexit and Britain's Role in the World," in Patrick Diamond, Peter Nedergaard, and Ben Rosamond, eds., *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit* (Abingdon, Oxon: Routledge, 2018), pp. 213-218.
 - 10 鶴岡『EU離脱』204頁。
 - 11 Bell and Vucetic, "Brexit, CANZUK, and the Legacy of Empire," p. 377.
 - 12 『日本経済新聞』2020年9月16日。イギリスの他の主要貿易相手国では、アメリカが16.2%、中国が5.6%となっている。
 - 13 Barry Eichengreen, "Versailles: The Economic Legacy," *International Affairs*, vol. 95, no. 1 (January 2019), p. 19.
 - 14 鶴岡『EU離脱』225頁。
 - 15 インド洋と太平洋という2つの大洋とそれらの周囲の大陸や島嶼を包摂する、主にイギリス帝国時代に用いられた地政学的概念で、現在のインド太平洋地域と地理的に大きく重なる。キプリング (Rudyard Kipling) が1890年に書いた詩「マングレー」で用いられたことで人口に膾炙するようになった表現である。
 - 16 *South China Morning Post*, 19 April 1977.
 - 17 Geoffrey Till, "The Return to Globalism: The Royal Navy East of Suez, 1975-2003," in Greg Kennedy, ed., *British Naval Strategy East of Suez 1900-2000: Influences and Actions* (London: Frank Cass, 2005), pp. 244-268.
 - 18 Ministry of Defence and The Rt Hon Sir Gavin Williamson CBE MP, "New Royal Navy Operations Hub Opens in Gulf," 5 April 2018 <<https://www.gov.uk/government/news/new-royal-navy-operations-hub-opens-in-gulf>>, accessed on 28 November 2022.
 - 19 Ministry of Defence, Department for Transport, The Rt Hon Grant Shapps MP, and The Rt Hon Ben Wallace MP, "HMS DUNCAN Arrives in the Gulf," 28 July 2019 <<https://www.gov.uk/government/news/hms-duncan-arrives-in-the-gulf>>, accessed on 31 August 2022.
 - 20 Bethan McKernan, "Iranian Boats 'Attempted to Impede' British Oil Tanker in Strait of Hormuz," *The Guardian*, 11 July 2019 <<https://www.theguardian.com/world/2019/jul/11/iranian-boats-harass-british-oil-tanker-in-strait-of-hormuz>>, accessed on 31 August 2022.
 - 21 "Note Verbale," UK NV No. 162/20, New York, September 16, 2020.
 - 22 『日本経済新聞』2020年12月9日。
 - 23 Cabinet Office, "Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security,

- Defence, Development and Foreign Policy,” 16 March 2021 <<https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>>, accessed on 14 December 2022.
- 24 Lawrence Freedman, “Defence,” in Anthony Seldon, ed., *The Blair Effect: The Blair Government 1997-2001* (London: Little Brown, 2001), pp. 291-296; The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance, 2003-2004* (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp. 32-34.
- 25 日本では、米海兵隊岩国航空基地（嘉手納基地などと並ぶ東アジア最大級の米軍基地）に32機のF35Bが配備されており、海上自衛隊の「いずも型」護衛艦の「いずも」と「かが」を事実上の空母に改修し、F35Bを運用する計画も進められている。2017年8-9月に初来日した当時のメイ首相は「いずも」の視察を行っている。
- 26 「日米共同演習参加の英哨戒艦副長「今後の連携、有効に機能」『毎日新聞』2022年12月4日 <<https://mainichi.jp/articles/20221203/k00/00m/030/279000c>> 2022年12月4日アクセス。
- 27 「「瀬取り」を含む違法な海上活動に対する英国による警戒監視活動」外務省、2019年3月19日 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_007210.html> 2023年1月9日アクセス。
- 28 「「瀬取り」を含む違法な海上活動に対するオーストラリアによる警戒監視活動」外務省、2019年4月26日 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_007375.html> 2023年1月9日アクセス。
- 29 “Dean Acheson, Extract from a Speech at West Point, 5 December 1962,” in John Baylis ed., *Anglo-American Relations since 1939: The Enduring Alliance* (Manchester: Manchester University Press, 1997), p. 129. 冷戦史研究者のギャディス (John Lewis Gaddis) は、2001年にロンドン・スクール・オブ・エコノミクス (LSE) で行った講演で、アチソンは「不愉快な現実に関する簡潔で、ときに残酷だが、たいてい正確な観察で知られていた」とし、彼の最も有名なコメントのひとつとして、「イギリスは帝国を失い、いまだに役割を見つけていない」という一節に言及した。John Lewis Gaddis, “Prospects for American Hegemony in the 21st Century,” lecture at the Hong Kong Theatre, the London School of Economics and Political Science, 14 February 2001 <<https://digital.library.lse.ac.uk/objects/lse:cor816zet>>, accessed on 25 August 2022.

第 2 部

第7章

金融規制にみる EU の規制力と 英国の金融サービス

太田 瑞希子

はじめに

継続的な拡大を経た EU が圧倒的経済圏となり、グローバル市場における標準（スタンダード）を形成する主要アクターとなって久しい。一国レベルでは持ち得ない巨大な単一市場を創設したことで、EU 規制の域内での厳格な運用は、EU 市場で経済的活動を営む全ての多国籍企業がその規制基準の対象となり、結果として市場原理のみでグローバル・スタンダードを「欧州化」させていく。このグローバルな市場を規制する EU の一方的パワーをアニュ・ブラッドフォードは「ブリュッセル効果」と説明する¹。これはいわゆる市場の引力とほぼ同義であろう。また前提として、EU の規制が域内において共通に有効である必要があり、その規制の強弱が、EU が集合的行動能力という別の力を十分に発揮できるかを左右する。加えて、アジェンダ・セッティング能力および説得力が必要であり、EU が規制力を発揮するためにはこの4つの力が必要であると説明される²。

この指摘は金融サービスの分野においても有効である。世界金融危機やユーロ危機を経て、EU は域内の金融規制・監督システムの強化・改革を進めてきた。世界金融危機で金融機関の連鎖的な破綻リスクが表出した各国は、相次いで大規模な公的資金の注入を行ったが、必然的に財政収支は著しく悪化、国の信用力が大きく損なわれ、その後のユーロ危機へとつながった。このプロセスにおいて金融サービス業に世論の厳しい批判の目が注がれたことは、金融システムの安全性の向上が喫緊の課題として認識されていた EU が金融サービス規制の強化と適切な運用のための組織改革に積極

的に取り組む姿勢を後押しした。ユーロ圏では、共通の銀行監督・破綻処理・預金保険を3つの柱とする銀行同盟の整備を進めてきた。一部未完成ではあるものの金融システム上重要と判断される金融機関を全て対象とすることで、関連するEU規制の有効性は強力に確保されることとなった。EUの金融サービス市場へ参入している非EU系金融機関も適応を迫られ、さらにバーゼル銀行監督委員会（Basel Committee on Banking Supervision: BCBS）、G20財務相・中央銀行総裁会議、金融安定化フォーラム（Financial stability forum: FSF）、国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）など国際的な取り組みの場における議論をEU加盟国（主に英国）が米国と共に主導した。ここでもアジェンダ・セッティング能力・説得力・市場の引力（ブリュッセル効果）・集合的行動能力が発揮されてきたと言えよう。

一方で、EUが域内外で保持するようになった大きなルール規定力に対する反発も大きい。EU加盟国の中で2番目のGDP大国であった英国が2020年1月31日にEUを離脱したことは1つの表れである。EUと英国はこれまで長くWin-Winの関係であった。EU加盟国である英国は、非ユーロ圏ながらEU単一金融サービス市場への無条件アクセスとサービスの提供の保証を受けてEUの共通通貨ユーロの地位向上に大きく貢献してきた。EUにおける金融サービス規制の議論の主要アクターであった英国の離脱は、今後EU・英国の双方に少しずつ看過できない影響を及ぼしうる。上述のように、金融システムの安定化のための規制や監督の標準作りを長くリードしてきたのは米英であり、近年は英国にフランスやドイツなどのEU加盟国が加わり、EUとして代表権を持たない場でも大きな役割を果たすようになった。英国が中心的な役割を維持してきたのは、ヨーロッパ最大の金融市場であるシティ（ロンドン金融市場）を有するからである。Brexitによりシティを喪失したEUは、今後も変わらぬ影響力をこの分野で発揮し続けることができるのであろうか。英国にとっても当然、EUからの離脱は自国の有力産業である金融サービス業における優位性の維持という意味では大きな課題である。EUとの離脱交渉の中で英国政府はここに重点を置かなかったが、EUの金融サービス規制に対する英国の影響力は維持されるであろうか。そしてEUはそれを許容するであろうか。

以下本稿では、EUを離脱した英国への影響を例に、金融規制に関するEUの規制力がいかに効力を発揮しているか確認した上で日本及び世界の金融規制や金融機関への示唆を考察する。

1. EU 単一金融サービス市場と英国

ヨーロッパ最大の金融サービス市場であるロンドン金融市場「City」を抱える英国は、長きにわたりEUの金融サービスの要として機能してきた³。世界のOTC（店頭）金利デリバティブ取引における英国のシェアは50%に上り、米国の32%を大きく引き離してきた⁴（図表1参照）。外国為替取引や国際債券の発行、通貨スワップ、取引関連の清算・決済（クリアリング）業務まで、シティの総取引の約25%がユーロ関連取引とされる。英国のシンクタンクZ/Yenグループが発表する国際金融センター指数（The Global Financial Centres Index: GFCI）⁵でも長くヨーロッパで最も高い評価を得てきた。

図表1 金融市場のシェア（国別）

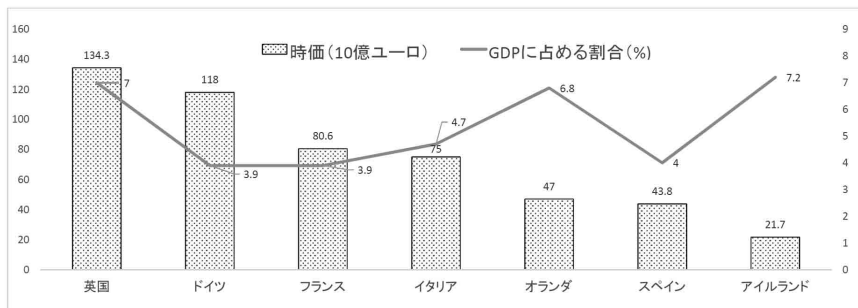
	英国	米国	日本	フランス	ドイツ	シンガポール	香港	その他	*備考 算出期
クロスボーダー銀行貸付	16	10	13	10	7	3	5	36	2019年 第3四半期
外国為替取引	43	17	5	2	2	8	8	17	2019年4月
金利店頭デリバティブ取引	50	32	2	2	1	1	6	6	2019年5月
資産管理	6	45	7	4	-	-	-	-	2018年末
保険	6	28	8	5	5	1	1	45	2019年末
国際債券取引	13	10	2	6	5	1	1	62	2019年 第1四半期

（出典）The City UK, Key facts about the UK as an international financial centre 2019

英国にとってもGDPの約7%⁶を占める金融サービス業の重要性は言うまでもなく、業界団体「The City UK」は「英国で最も国際競争力を持つ産業」と自賛する。これは総経済生産（total economic output）の約8.7%⁷を占め、法務・会計・コンサルティングなどの関連サービスも含めれば230万人超⁸の雇用を抱える。2019/2020年の関連税収は約756億スターリングポンド、税収全体の10.1%、GDPの3.4%を占める重要産業である⁹。

しかしながら、上述のように非ユーロ圏の国でありながらユーロ建取引の中心となってきたのは、あくまでもEU加盟国としての立場が前提であった。2016年の

図表 2 GDPにおける金融サービス（金融・保険、2018年）



(出典) OECD, National Accounts of OECD Countries より筆者作成

EU 離脱を問う英国国民投票後、英国側でメイ首相（当時）が国内合意の形成に手間取る一方、Brexitを見越した動きを次々に打ち出した。欧州銀行監督局（European Banking Authority: EBA）など英国に本部を置く2つのEU機関を他の加盟国に移転する方針を打ち出し同11月にはパリへの移転を決定、EU域外に所在するクリアリングハウスに対してEUが直接監督を行う法案を提案、英国を本拠地とする金融機関への単一パスポート不適用の方針も早々に打ち出した。英国の金融サービス業はEU単一サービス市場への自由なアクセスが失われることに関する懸念を表明はしたものの、その後の交渉段階でも英国側は金融サービスにおける現状維持を積極的に追求しなかった。その理由については諸説あるが、国民投票に際して英国の金融業界が全力でEU残留運動を展開しなかったのは、世界金融危機及びユーロ危機以降のEU金融規制の厳格化によりグローバルな金融センターとしての競争力を喪失することを懸念したことに加え、税制（法人税）に関するEUの規則からも自由になって国際競争力の強化を狙う思惑もあったとの指摘もある¹⁰。その後EUと英国の離脱交渉が本格化する中で、離脱に伴う雇用の喪失、金融部門の資産移転、運用・管理コストの上昇などによる優位性の喪失が懸念されるようになった。

まず課題となったのが単一パスポート制度からの離脱であった。単一パスポートとは、EEA域内の監督当局から免許を与えられかつその監督を受けるいかなる金融機関も、その業務が免許の範囲に含まれているのであれば、支店の設立またはサービスの提供により業務をEEA領域において営むことができる規定である。これを喪失した英国は、EU域内へのサービス提供を「同等性評価」に依拠することとなった。EU（欧州委員会）がEU域外の第三国の金融規制がEU規制と同等であ

り、金融サービス業者がこれに準ずると認証する制度で、第三国の金融サービス業者が域内サービス提供にはこの承認を取得する必要がある。米国や日本の金融機関などは同等性評価制度に基づいて EEA 域内で営業を展開している。金融サービスにおける同等性評価の技術的アセスメントは、欧州委員会の金融安定・金融サービス・資本市場同盟総局によって実施されるが、ESFS の分野別のマイクロ・プルーデンス監督を担う欧州銀行監督局（EBA）、欧州証券市場監督局（European Securities and Markets Authority、ESMA）および欧州保険・年金監督局（European Insurance and Occupational Pensions Authority: EIOPA）にアドバイスを求める場合が多い。アセスメント結果は、場合によっては欧州議会や閣僚理事会による反対を受ける場合もある。

同等性評価における「同等」は、第三国の規制が EU の該当規制の目的（金融安定性の促進等）を充たすことを意味しており双方が同一である必要はないが、同等性評価自体は単一パスポートと比して以下の点において圧倒的に後退である。

- ① 個別の規制（法案）毎に取得が必要である。
- ② 1 つの審査に年単位を要する場合がある。
- ③ 同等性評価の範囲が規則や指令の一部に限定される場合も多く無条件で全てのサービス提供が可能になるわけではない。
- ④ 欧州委員会による一方的取消が可能である。

このように、同等性評価制度は EU が非常に強い一方的権限を持つものである。EU は金融サービス規制に加え、新たに金融取引に関する課税の導入を検討するなど金融サービス関連の規制強化の手を緩めることは考えにくく、英国側が受ける影響は小さくない。本稿執筆時点で同等性評価が認められたのは中央清算機関（CCP: Central Counterparty）（後述）のみであり、それも 2025 年 6 月末日までの時限的措置である。その他に関しては、通商交渉が遅れたことで EU 英の FTA に金融サービスはほとんど含まれず、同等性評価の協議も遅れた結果としてほとんど認定を得られないままの離脱となった。2021 年 3 月に、EU と英国は金融サービス分野での規制協力に関して覚書を締結することで合意、情報共有・協議の場として「英・EU 共同金融規制フォーラム」の設置にも合意したが、覚書には法的拘束力もないため実効性は低いと予測せざるを得ない。

英国側からは、離脱前に単一パスポート制度を利用して英国に進出している企業に限り、2023 年 12 月末までサービス提供を許可する一時的認可制度（Temporarily Permitted Regime: TPR）が設定されているが、これは英国側が一方的に導入しているものであり相互的ではない。よって、2021 年 1 月 1 日以降、それまでに EU 域

内に拠点を設立するなどの対策を講じていない在英金融機関は EU 域内の顧客に対する金融サービスの提供ができない状況となった。これは EU 側の規制がいかに強固であるか、そして EU 側がいかに原則を維持して英国側に対峙したかを示すものと言える。

2. 株式市場における変化

上述の結果、最も早く変化が現れたのは株式市場であった。2021 年の年明け取引初日である 1 月 4 日に約 60 億ユーロ、取引初週は平均して 1 日あたり約 65 億ユーロの売買高分のユーロ建て欧州株取引が EU 側の市場へ移動したことが報道された¹¹。ロンドンから流出した株式の行き先はアムステルダム、マドリッド、パリ、フランクフルトなどの取引所であり、4 日に取引された欧州全体の取引の 6 分の 1 に相当した。また同日、EU の規制当局が英国を拠点とする格付け会社 6 社と、デリバティブや証券取引に関するデータを当局に提供する 4 つの取引情報蓄積機関の登録を抹消した¹²。残された抜け道とも言えた、EU 加盟国が域外の金融機関に EU 向けサービスの提供を許可できる特例も制限をより厳格にする方針を欧州委員会が発表し、英国から大陸やアイルランドへの金融機関の移転を強力に促している。

英国もすぐさま対応策を打ち出した。2019 年 7 月以降 EU 域内で禁止されていたスイス株の売買取引を可能とするため相互的に金融市場へのアクセスを認める交渉に乗り出した。EU・スイス間の通商交渉の決裂により両者間の証券取引所に関する同等性評価が 2019 年 6 月末に失効、株式などを相手側市場で取引できない状態が継続していた。スイス株は欧州市場の人気銘柄を含んでおり、この失効はロンドン金融市場から 1 日あたり約 12 億ユーロの取引喪失につながっていたとされる¹³。スイス側も積極的に呼応した結果、2021 年 1 月 27 日に両国の間で同等性評価を相互承認する方針に合意¹⁴、2 月初めにスイス連邦金融市場監督機構（Eidgenössische Finanzmarktaufsicht: FINMA）はロンドン証券取引所などをスイス株式を取引可能な証券取引所のリストに追加したと発表した¹⁵。これは EU の規制により不可能だった取引が EU 離脱による規制からの解放によって自由化されたケースと言え、英国の金融サービスに一部の取引を引き戻す効果があった。同年 3 月には、英国政府はロンドン証券取引所のプレミアム市場への上場規則を緩和する方針を発表して、国をあげて一部失われた国際競争力の回復と金融サービスのさらなる成長を狙う方針を明らかに

した。

しかしながら、英国の株式市場の地位低下は免れない事実である。2022年11月には、ヨーロッパ最大を維持してきたロンドン株式市場の時価総額がパリ株式市場に追い抜かれ首位から陥落した。2022年のIPOによる資金調達額は前年比で98%減という大幅な減少となり過去最低額を記録した。

この事態に対応するため、英国政府は2022年12月、さらなる金融規制の緩和策を発表、銀行のコスト負担削減のため、投資銀行部門とリテール（個人向け）部門を分離させ別法人化する「リングフェンス」規制を見直すことや、保険会社に適用される資本規制であるソルベンシーIIの緩和を表明した¹⁶。このように規制緩和を進める英国の動きは、金融規制の強化を進めてきたEUとは逆方向に進むものであり、EUの同等性評価を得ることをより困難にするものである。

金融機関にとってもEU市場でのサービスを放棄しない限り、EU金融規制とEUの金融監督の下にサービス提供を行わざるを得ないため、少なくとも欧州株取引に関して英国側へ戻る要素はない。英国のEU離脱に関する交渉でEU側の首席交渉官を務めたバルニエ¹⁷元欧州委員（域内市場・サービス担当）はこの点に関し「利益はロンドンにとどまるのなら、なぜEUがリスクを負わねばならないのか」と述べ、同等性評価自体も「グローバルでもなければ永遠な措置でもない」と断言しており¹⁸、この見方はEU側に広く共通するものと推定できる。繰り返しとなるが、同等性評価はEUが一方的な判断権限を保持するものであり、英国の金融機関は離脱前には約50%弱を依存していたEUに十分に代替する金融サービス市場を確保しない限り、EUの金融規制と監督に従属する以外の選択肢はないと言える。

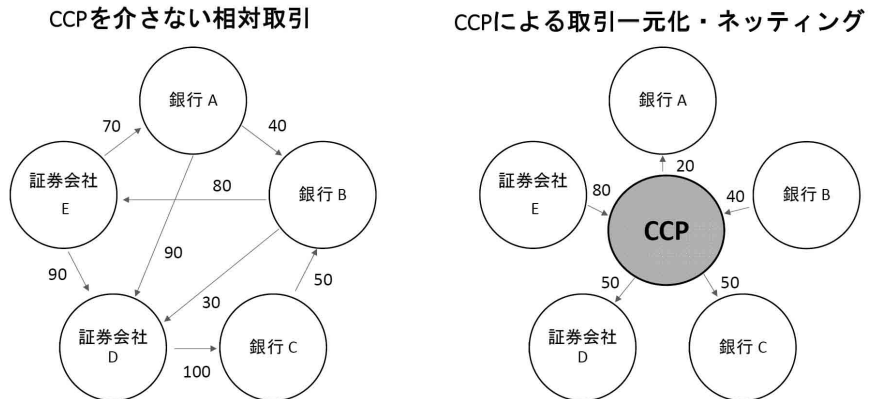
3. 中央清算機関（CCP）をめぐる動向

CCPは証券取引において利用者間、すなわち売り手と買い手の間に入り決済の保証を行う機関である。債務の引き受け、証券の受け渡し、ネットィングを基本業務としており、取引によって発生する債権・債務を買い手と売り手の双方から引き受ける。それにより売り手にとっては債務者となり、買い手にとっては債権者となるわけである。CCP側は、清算業務（ネットィング）の手数料収入と、取引の債務不履行保証を行うことによる証拠金収入を徴収する。

図表3は単独のCCPが利用されるケースを示している。デリバティブ取引には、

①取引所で取引が行われる上場デリバティブと②相対取引（取引当事者間で行われる取引）である OTC デリバティブがあり、後者がデリバティブ取引の 90% 以上を占める。OTC デリバティブは取引当事者のニーズに応じたカスタマイズが可能であるという利点があるが、その実態を金融規制当局や市場参加者が把握することは難しく、一旦、金融市場でショックが生じると取引控えによる流動性の枯渇やデフォルトが伝播して金融システムが機能不全に陥るシステムック・リスクが顕在化しやすくなる¹⁹。ここに CCP が間に入ることで、システムック・リスクの連鎖の防止、資金効率の向上や決済事務の効率化、資金決済と担保管理による取引の安全性確保といった役割を果たしており、デリバティブ取引において不可欠な存在である。

図表 3 中央清算機関（CCP）の役割



(注) 実際には複数 CCP が介在するケースもある。

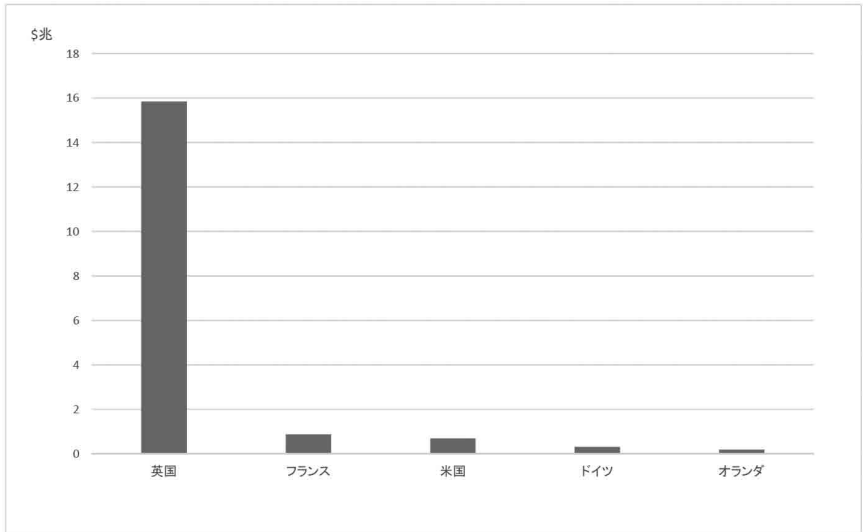
(出典) CCP12.org より筆者一部改訂

2008年のリーマンショックから信用収縮が発生、金融機関が貸出を抑制し市場全体で流動性が枯渇したため、中央銀行が大規模な流動性供給を行うことで対応した。これを契機に2009年のG20ピッツバーグサミットで全てのOTCデリバティブ取引は清算機関を通じて決済されるべきとの方針が合意され、その後CCPでの集中清算と証拠金規制が導入された。

2022年11月時点でESMAが認定しているCCPは域内に13社、EEA域外に所在するCCPは54に上る²⁰。後者に含まれるロンドン証券取引所グループ(LSEG)は、世界全体でも圧倒的シェアを占める。2021年末の金利スワップの証拠金の徴収金額ベースではLSEGが全体の約75%を扱う²¹。またユーロ建てOTC金利デリバティ

ブ取引では英国 CCP のシェアは圧倒的であり、その中心は LSEG である（図表 4）。

図表 4 ユーロ建て OTC 金利デリバティブ取引（1 日平均、2019 年 4 月）



（出典）国際決済銀行

2023 年 1 月には、パリ、アムステルダム、ブリュッセルの 3 つの証券取引所が合併して 2000 年 9 月に設立されたユーロネクスト（Euronext）²² が、これまでロンドン証券取引所グループ（LSEG）の CCP に委託していたデリバティブなどの決済業務契約を早期解除し、グループ参加のイタリアの CCP に移行することを発表した²³。ユーロネクストは 2021 年にミラノの CCP（CC&G Clearing House）を含む Borsa Italiana を LSEG の CCP である LCH クリアネットから買収しており²⁴、ここに関連決済業務を移行することで LSEG への決済業務の依存を排除する。2027 年までの 10 年契約を早期契約解除の違約金 3600 万ユーロを支払って解消し、2024 年第 3 四半期には完全にイタリアへ移行させる計画である。

特定の CCP が極端なシェアを占有する状態は、CCP を取引に介在させる本来の目的とは逆にシステミック・リスクを増大させる。さらにそのシステミック・リスクを一手に引き受けているのが非ユーロ圏かつ EU 加盟国ですらない英国の CCP である現状は、上述のバルニエ主席交渉官の指摘に説得力を持たせる。2022 年 12 月、欧州委員会は一部のユーロ建てデリバティブ取引に関し EU 域内の CCP を利用することを義務付ける法案を提出した。金融規制により金融機関の移転をさらに促す方針であ

り、同法案は 2025 年 7 月の施行を目指している。EU はこの強力な金融規制は、ユーロネクストが打ち出した LSEG との対抗姿勢を後押しするもので、LSEG 及び英国の CCP は今後厳しい局面を迎える可能性が高い。

4. 金融取引税

そんな中で、CCP への対応と共に EU がユーロ建て取引の中心を EU 側に徐々にシフトさせる手段として利用することも考えられるのが金融取引税（Financial Transaction Tax: FTT）である。金融取引に課税する同税は、元々は世界金融危機やユーロ危機で金融機関に対する公的資金の注入が相次ぎ批判を集めた結果、将来の破綻処理の原資の 1 つとして注目された。その導入に関する議論は過去 10 年以上にわたって行われてきたが、EU レベルでの合意に至らず議論の歩みは遅かった。しかし、新型コロナウイルスによる大打撃を受けた EU で加盟国の復興のため欧州復興基金の創設が決定したことで実現化の見込みが高まってきた。欧州復興基金は、欧州委員会が資金調達のために償還期間 3～30 年の共通 EU 債券を発行、調達した資金は加盟国の復興計画に応じて配分され。債券償還の原資として環境税やデジタル税と共に FTT が浮上したためである。

EU における初期の議論は以下のように進んできた。

2010 年 6 月 EU 首脳会議で、カナダ・トロントで開催された G20 において金融取引税（Financial Transaction Tax：以下 FTT）の導入を提案することで合意するも、G20 では FTT のグローバル連帯税としての性質から課税主権に関わる点などが敬遠され合意などには至らず（「非決定」）

2011 年 1 月 G20 カヌヌ・サミットのホスト国であるフランスが FTT を議題として提案

6 月 EU 予算のリソースとして FTT を当てる案を公表

9 月 欧州委員会が EU 域内での FTT の導入を提案。フランスが主導した指令案が公表：対象は金融機関間で行われる株式・債券・投資信託・デリバティブ・証券化商品など全ての取引。2014 年 1 月 1 日までの導入。国内・国際取引の別なし。英国（すでに譲渡印紙税あり）・スウェーデン（過去に同様の税導入で資本流出を招いた）の反対

2012 年 6 月 全加盟国での導入を断念（於：ECOFIN）

2012年8月 フランス：株式に対するFTTを導入：時価総額10億ユーロ以上のフランス国籍の上場株式の国内取引に対し購入代金の0.2%を課税（2017年～0.3%）。

2013年2月 欧州委員会がFTT指令案を提案²⁵

2019年6月 金融取引税指令の修正案がドイツのショルツ財務相より提案

2019年7月 イタリアとスペインが税収の対象と配分をめぐることで抵抗

2020年7月 メルケル独首相（当時）EU-FTTにCOVID-19対策の財源として言及

2021年2月 EU-FTTを欧州理事会の重要アジェンダに設定

2011年提案の背景は、世界金融危機およびギリシャ危機に端を発するユーロ危機である。危機国の銀行支援、財政赤字補填、国債償還などのための巨額の財政支援が相次ぎ、ユーロ崩壊論が唱えられた時期でもあった。加盟各国の財政赤字はGDP比で約80%にまで上昇、一方で金融セクターのバイルアウト（bail-out：主に公的資金の注入による救済のこと）には4.6兆ユーロが計上された。

欧州委員会はFTT指令案において、その具体的な導入理由の第一を「金融セクターが公平な（金銭的）貢献を行うこと」、第二を「EUレベルでの協調枠組みを構築することでEU単一市場の強化を促すこと」とした²⁶。特に第一の目的の説明で金融セクターが経済危機の発生要因であり、金融セクター支援のために巨額のバイルアウトが政府やヨーロッパ市民の税金を元とする資金によって拠出された上に、金融セクターは「undertaxed」と指摘した。第二の目的では、最低税率を導入し税制の調和を促進することで域内市場における競争歪曲を削減、危険な取引を抑制し将来の危機を回避する規制枠組みを補完するとされた。この時点でEU27カ国（当時）のうち10カ国でFTTもしくは類似の税が導入されていたが、税率や対象がバラバラであったからである（図表5参照）。

同指令案では、株式・債券取引に対して0.1%、デリバティブ関連取引に対して0.01%の税率を課すことで毎年570億ユーロの税収を推計していた²⁷。また、2014年1月1日までの導入を実現するという目標も示された。しかし、この指令案に英国（すでに譲渡印紙税あり）やスウェーデン（過去に同様の税導入で資本流出を招いた）は強く反対し交渉が難航した結果²⁸、翌2012年半ばには全会一致での採択が断念され、FTT導入を支持する11カ国による「強化された協力（enhanced cooperation）」手続きによって指令案に則り推進されることとなった²⁹。これを受けて2013年1月の欧州理事会で承認され、同2月14日に欧州委員会が改めて指令案を提案したが、この

図表5 金融セクター課税の類別と世界における導入例

FSC (金融安定負担金)	FAT (金融活動税)	FTT (金融取引税)
目的：将来のF.I.破綻処理の財源確保 & 過度なリスクテイクの抑制 課税対象：F.I.のバランスシート	目的：F.I.の過度なリスクテイクの抑制 & 肥大化の抑制 課税対象：F.I.の利益および報酬	目的：リスクの高い投機的取引の抑制 & 高頻度取引(HFT)の抑制 課税対象：幅広い金融取引
<ul style="list-style-type: none"> ・ 欧州単一破綻処理基金 (SRM) ・ 米金融危機責任料 ・ 英銀行税 ・ 独銀行負担金 ・ 仏システミック・リスク税 ・ スウェーデン金融安定化基金 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 英ボーナス課税 ・ 仏ボーナス課税、賃金税 ・ 伊ボーナス課税 ・ ギリシャボーナス課税 ・ アイルランドボーナス課税 ・ イスラエル賃金利潤税 	<ul style="list-style-type: none"> ・ EU-FTT* ・ 仏 FTT ・ スウェーデン証券取引税 ・ 伊 FTT ・ 日本有価証券取引税 ・ 米株式流通税 ・ 独有価証券取引税

(注) F.I. は Financial Institution (金融機関) の略。

(注) * 本稿で述べる EU-FTT は未導入

(出典) 一般社団法人 全国銀行協会 金融調査研究会「金融セクターに対する課税のあり方」
2016年3月より筆者一部改定

時点で2014年1月1日の導入は先送りとなった。その後、エストニアの「強化された協力」(図表6参照)グループからの離脱により10カ国となったものの、2019年には金融取引税指令の修正版がドイツのショルツ財務大臣によってまとめられた。同修正案では、フランスですでに導入されているFTTをベースに、本社の時価総額が前年の12月1日に10億ユーロを超えている有限会社の株式を取得する際に課税の対象とするなど、課税対象をより限定している³⁰。2020年末に合意が形成されない場合、欧州委員会はインパクトアセスメントに基づいて2024年6月までに新たな提案を行い、2026年1月のEU-FTT導入を目指すとして³¹現在に至っている。

これに先立ち、すでにFTTを導入していたベルギーやギリシャに加え、いくつかの加盟国では独自のFTTを先行導入した。FTT構想を当初より主導してきたフランスは、2012年8月に課税対象を株式に限定したFTTを施行した。フランス国籍で時価総額10億ユーロ以上の上場株式の国内取引を行う場合、購入代金の0.2%を課すものである。イタリアは2013年3月に、株式購入(税率0.1%)に加え、デリバティブ取引(税率はスライド式。取引額により最小0.01875ユーロ~最大200ユーロ)や準株式なども対象とするFTTを導入した。スペインは、2020年10月に株式の購入に対し税率0.2%のFTTを導入した。

図表6 EU条約第20条「強化された協力」

補強化協力の発動要件 (TEU第20[10]条1、2項、TFEU第326[280A]条、第327[280B]条、 第328[280C]条1項)
<ul style="list-style-type: none"> ① EUの非排他的権能の枠内にあること ② EUの諸目的の推進、EUの利益の保護および統合プロセスの強化を目的とすること ③ すべての加盟国に何時でも開放されていること（コミッションおよび参加国は、できる限り多数の加盟国が参加するようにすること） ④ 最後の手段としてのものであり、当該協力がEU全体では合理的期間内に達成できないこと ⑤ 少なくとも9カ国が参加すること ⑥ EU条約およびEU機能条約ならびにEU法に適合していること ⑦ 域内市場、経済的・社会的・領域的結束を損なわないこと ⑧ 加盟国間の貿易における障壁または差別を構成しないこと ⑨ 加盟国間の競争を歪曲しないこと ⑩ 参加しない加盟国の権能、権利および義務を尊重すること

(注)「強化された協力」には後からの参加も可能である。

(出典) 庄司克宏、リスボン条約（EU）の概要と評価：「一層緊密化する連合」への回帰と課題、慶應法学、No.10、p.195-272、2008年

EU-FTTの課税対象は取引に関連する双方の金融機関であるが、ここで金融機関の「国籍」によって違いが生じる。EU-FTTの導入が、ユーロ建て取引をEU域内に引き寄せる手段として利用しようと先述したのは、EU-FTTは域内取引と域外取引を区別して課税するからである。欧州委員会が2014年に提示した具体例では、EU-FTTの「強化された協力」に参加していない英国の市場で第三国を本籍とする金融機関同士が実行した取引であっても、ギリシャ国債のように発行主体がEU-FTT課税の管轄内であれば、課税対象取引として取引の両側にいる金融機関も納税義務が生じるケースも紹介されており、非常に強力な課税権限を課税当局が保持することが想定される。これは、全加盟国での導入断念により租税回避対策が必須となったことも影響しており、同時に第三国金融機関への課税を最大限に確保することを目的としているためである。将来的に英国の金融機関や投資家へ与えるインパクトは小さくないと想定され、EUの規制力の強さを証明する可能性が高い。

5. EUのさらなる挑戦とイギリスが狙う新機軸

上述のように、英国の金融サービスセクターは、金融商品の種類により状況は異なる

るものの、EU 離脱による影響を大きく受けていることが明らかである。EU が巨大な単一金融サービス市場を統合したことは、EU に強力な規制力を与えた。欧州株式取引に続きユーロ建とデリバティブ取引も、EU が域外 CCP での清算を認めない方針である以上、もはや EU 内での調整を行う議論に発言権を持たない英国側の金融機関は今後 EU から打ち出される規制方針に従うのみである。また、金融サービスにおいても EU 一般データ保護規則（General Data Protection Regulation: GDPR）の適用を受ける。

さらに、EU は金融同盟の完成も視野に入れる。金融同盟は、EU が元々は 2025 年までの達成を目指してきた新たな経済通貨同盟（EMU）の柱の 1 つである。①銀行同盟の完成、②資本市場同盟（Capital Markets Union）の始動、の 2 要素から成る。

銀行同盟の 3 本柱は、単一監督メカニズム（Single Supervisory Mechanism : SSM）、単一破綻処理メカニズム（Single Resolution Mechanism : SRM）、欧州預金保険スキーム（European Deposit Insurance Scheme : EDIS）である³²。ドイツなどの反対によって EDIS 始動の目処は立っていないが、ERM の SRF では資金が不足した場合に追加的な資金を提供するという意味で欧州安定メカニズム（European Stability Mechanism: ESM）と銀行同盟が補完関係を形成するなどすでに重要な役割を担っている。

資本市場同盟の目的は、①銀行融資を補完し、より深く発達した資本市場を備えた多様な金融システムの発展、②欧州をめぐる硬直的な資本を解放し経済のために機能させることで貯蓄者に対してより投資機会を提供するとともに、事業者に対してより低コストでの資金調達を選択肢を提供する、③投資家が国境を超えて障害なく資金を投資可能かつ企業がそのロケーションにかかわらず多様なソースから必要な資金を調達できる「真の単一資本市場」を EU に創設する³³ ことである。ユーロ圏の市場性調達比率は 28% と米国の比率の 4 割に留まる。非市場性調達への依存度が高いということは適切なリスク分散とは程遠く、世界金融危機やユーロ危機に際してリスクが銀行部門に集中し、銀行部門の回復の遅れが企業にとっての資金調達環境の回復の遅れを導いた。投資サイドにおいても、銀行危機発生時には市場性調達（直接調達）と銀行ベース調達（間接調達）では投資の落ち込みは近似するが、回復ステージにおいては市場性調達の方が回復が早い（図表 7。しかしながら、EU の資本市場は統合という意味では銀行市場に比して不完全である。

図表7 金融危機と投資行動

	市場性調達（直接調達）	銀行ベース調達（間接調達）
銀行危機	発生当初は同様の落ち込み より早い回復	
ソブリン危機 (ユーロ危機)	投資の落ち込みはより小さい	投資の落ち込みはより大きい
	回復スピードは近似	

(出典) European Investment Bank, ‘Unlocking Lending in Europe’, October 23, 2014.

資本市場同盟の構想は、既述の通り間接金融への依存度の低減（民間セクターによるリスクシェア）と分断された各国資本市場の統合等を目的として、英国のEU離脱という決定はその実現にさらなる課題を生み出した。ユンケル体制のもとで資本市場同盟構想をリードしてきたのは英国出身のヒル欧州委員（金融安定・金融サービス・資本市場同盟担当）だったが国民投票後早々に欧州委員を辞任し、以降の単一資本市場へ向けた議論に英国は参加しなかった。EU資本市場は英国抜きでは大きく縮小するわけだが、故に資本市場同盟の実現の必要性はより高まったと言える。各国レベルで分断された資本市場を統合し、イノベーション企業・スタートアップ企業・非上場企業への資金調達の向上、市場への参入と資金調達の容易化、事業法・金融法などの各種法制度や税制等を統一することで、EU域内への投資の刺激、民間資金の有効活用が促されるからである³⁴。英国から欧州株式取引を流出させることにEUが成功したことは、資本市場同盟にとって好材料である。

英国はこのような地盤低下や将来の課題に対する打開策として、急速に拡大する環境金融の分野での主導的立場を狙う。イギリスはEUに先行してスタンダードを作り出せるかがポイントと言えるが、EUが後発的立場になったとしてもEUが規定する関連規制がより規制力を発揮すれば徐々に代替されうることも考えられるため楽観視はできない。

また中国株取引や人民元取引の拡大を意図するとの見方も一時期指摘されたが、2020年12月と2023年1月の人民元関連取引のデータを確認すると、同期間のオフショア経済（人民元）に占めるシェアは英国が6.14%から5.55%へと低下させたのに対して、フランスは1.77%から2.00%へ増加、オランダも0.32%から0.42%へ微増させており³⁵、この点において早期の人民元取引拡大への過大な期待は控えるべきであろう。また、金融サービス分野での協力を推進する役割を果たしていた英中の経済金融対話は、毎年の開催を予定されていたものの2019年を最後に開催されてい

ない。スナク首相の対中強硬姿勢を鑑みればこの点で直ちに大きな動きは見られないであろう。

おわりに

本稿では、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するとともに、EUが指向する今後の金融規制について整理した。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。一方で、冒頭で指摘したように、これまで金融規制をめぐる国際協調枠組みにおいて、米国と共に高度な専門性を提供し議論を主導してきた英国が域外となったことで、金融サービス面におけるEUのグローバルルールへの影響力が削がれるという見方もできる。

また、EUと英国では金融規制への方針が明らかに異なる故の新たな懸念も生まれる。内野（2016年）³⁶が指摘するように、リーマンショック後の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、英国が今後さらなる規制緩和を進めれば、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である。日本の金融機関にとっても様々な意味でコストが増加するシナリオが考えられる。すでに **Brexit** に際して事前に大陸側へ拠点を設置するなどの対応は行ってきたが、異なる基準で異なる商品に強みを持つ両市場で異なる規制に対応することになればコストは純増であり、それを超える利潤を確保するための戦略が求められるであろう。金融規制における新たな動きとそこから生じる課題を迅速に認識した上で、日本として **BCBS** や **G20**、**IMF** などの国際的協調の場においてどのようなバランスを追求するのか十分に検討する必要があるだろう。

—注—

- 1 アニユ・ブラッドフォード『ブリュッセル効果 EUの覇権戦略 いかにか世界を支配しているのか』庄司克宏訳、白水社、2022年。なお、ブラッドフォードは2012年に「ブリュッセル効果」を最初に論じた。
- 2 遠藤乾・鈴木一人『EUの規制力』日本経済評論社、2012年

- 3 本節ではEU離脱前の英国の金融サービスを解説するため、意図して主に2019年（場合により2018年）のデータを取り上げている。
- 4 The City UK, Key facts about the UK as an international financial centre 2019による2018年データ。
- 5 国際金融センターの実力を表す指数として評価されている。
- 6 OECD, National Accounts of OECD Countries.
- 7 Georgina Hutton, Financial services: contribution to the UK economy, September 1, 2022.
- 8 The City UK, Key facts about UK-based financial and related professional services 2021による2019年データ。
- 9 同上。イギリスの会計年度は日本同様4月1日～3月31日である。
- 10 植田健一「EUは生き残れるか（下）経済・金融の統合を急げ」『日本経済新聞』2016年7月29日
- 11 例えば、Philip Stafford, “EU share trading flees London on first day after full Brexit,” *Financial Times*, January 05, 2021. および同“City of London to bring back Swiss stock trading following EU exit,” *Financial Times*, January 9, 2021.
- 12 Ibid.
- 13 Ibid.
- 14 UK Treasury, “UK and Switzerland to deepen cooperation on financial services,” January 27, 2021.
- 15 FINMA, “Trading in Swiss shares: recognition of various trading venues,” February 3, 2021.
- 16 HM Treasury, “Government response to the independent review on ring-fencing and proprietary trading,” Policy paper, December 9, 2022.
- 17 2010年～2014年。
- 18 European Commission, “Speech by Michel Barnier to the students at ESCP Europe: Cooperation in the Age of Brexit.” February 26, 2020.
- 19 吉川浩史・岡田功太「金融規制改革により重要性が増すデリバティブ清算機関（CCP）ーシステミック・リスクの集中とストレステストの導入ー」野村資本市場研究所レポート
- 20 ECB, “Central Counterparty Clearing Statistics,” ただし非EEA圏の2021年1月時点。
- 21 日経産業新聞「欧州デリバティブ、ユーロネクストがLSEGを追い上げ」2023年3月4日。
- 22 2002年にはリスボン証券取引所とロンドン国際金融先物取引所（LIFFE）を統合、2007年にはニューヨーク証券取引所を運営するNYSEグループと合併し、NYSEユーロネクストとしてユーロネクスト・パリ市場に上場した。
- 23 Nikou Asgari, “Euronext to switch derivatives clearing to Italy in 2024,” *Financial Times*, January 17, 2023.
- 24 LCHの過半数株式をLSEGが保有する。
- 25 European Commission, Proposal for a Council Directive (2013/0045/CNS), February 14, 2013.
- 26 European Commission, Press release IP/11/1085
- 27 これを最低税率とした上で、加盟国はより高い税率を設定することが可能とされた。
- 28 他にルクセンブルク、キプロス、フィンランド、アイルランド、マルタ、オランダが反対した。
- 29 ベルギー、ドイツ、エストニア（のちに離脱）、スペイン、フランス、ギリシャ、イタリア、オーストリア、ポルトガル、スロベニア、スロバキアの11カ国。2012年9月に欧州委員会に対し

て申請、同年 12 月に「強化された協力」が欧州委員会より承認された。これにより税込試算は年 300-350 億ユーロと修正された。

³⁰ Council of the European Union, FISC 287/ECOFIN 598, June 7, 2019.

³¹ Council of the European Union, Outcome of the Council meeting, 10336/19, June 14, 2019.

³² 銀行同盟の詳細と制度構築の過程については太田瑞希子「EU 銀行同盟—3 本柱から考察する統合の深化と展望」『経済学論纂』中央大学、第 55 巻第 5・6 合併号、21～43 ページ、2015 年、を参照。EDIS の発足は確定していないため、ECB は銀行同盟を SSM と SRM の 2 本柱から成ると表現している。

³³ 欧州委員会「資本市場同盟」website

³⁴ 金融同盟及び資本市場同盟の詳細については、太田瑞希子「ユーロの今後—ユーロ制度改革の成果と課題—①金融同盟」須網隆夫・21 世紀政策研究所編『EU と新しい国際秩序』日本評論社、2021 年、を参照。

³⁵ SWIFT, RMB Tracker, December 2020; January 2023.

³⁶ 内野逸勢「Brexit による国際金融規制の協調の綻びの懸念」大和総研レポート、2016 年 7 月 7 日。

第 8 章

欧州における規制力の展開

——海洋資源・環境法——

佐藤 智恵

はじめに

本章では、EU の環境法とその対外的影響について分析を加えることで、その規制力について考察する。環境に関する EU の規制はいわゆる環境保護（生物多様性、生態系を始めとする自然環境の保護）にとどまらず、2019 年 12 月に公表された「欧州グリーンディール」¹ にみられるようなエネルギー分野、建造物のエネルギー効率性の向上、商品リサイクルなど幅広い規制が含まれ²、今日では EU の環境規制は EU 域内外の国家のみならず、EU 域内外の個々の消費者にも大きな影響を与える。広範な影響力を及ぼす EU の環境規制の例として、ここでは国連で新たな国際条約の作成作業が開始されたプラスチックに関する EU の規制と近年日本政府が力を入れている日本の農産物輸出に影響を与える農薬に関する EU の規制を概観する。プラスチック規制については、2022 年 3 月に国連環境総会（United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme, UNEP の意思決定機関）で新たな国際条約の作成が決まった³ ばかりであるが⁴、プラスチックを世界に先駆けて規制している EU における議論をフォローすることは条約交渉の行方をうらなうという意味でも、さらには、プラスチック規制に関する世界水準をいち早く察知して対応するという意味でも日本政府及び関連事業者にとって重要である。農薬規制については、REACH 規則⁵ に基づいて規制されている化学物質と同様の対応を日本の関連事業者に迫るものであるとともに、今後 EU 主導で国際ルール形成が進む可能性も否定できない。EU の環境規制を国際ルールに反映させようとする EU の政策への日本

の対応を考える上で EU の環境関連規制は今後もさらなる分析が必要となる。

1. EU におけるプラスチック規制と循環型経済の実現

(1) EU におけるプラスチック規制と循環型経済政策

2020年3月11日、欧州委員会は「欧州グリーンディール」の関連政策として新たな「循環型経済行動計画」⁶を発表した。これは、2015年に発表された最初の「循環型経済行動計画」⁷に続く政策である。循環型経済とは、製品・材料及び資源の価値が可能な限り長期間維持され、廃棄物を最小限化する経済を意味し⁸、実現のための政策は事業者の生産行動のみならず、一人一人の消費行動にも影響を与える⁹。2015年の「循環型経済行動計画」はEUにおける廃棄物処理の優先順位を明記する。それによると、廃棄物を抑制すること（Reduce）、仮に廃棄物が出た場合に、再利用すること（Reuse）、再利用できない場合にはリサイクルすること（Recycle）¹⁰、それでも対処できない場合には廃棄物によるエネルギーとして回収すること（energy Recovery、熱回収）を増やすことが重要である¹¹。2020年3月に公表された新たな「循環型経済行動計画」は、2015年に公表された「循環型経済行動計画」と比較すると、加盟国レベルでのリサイクル率などの目標値のみならず、製品や素材の設計といった製造レベルの措置に焦点を当てている点に注意が必要である。EU法の規律が名宛人である加盟国から製造者等の事業者に直接影響を与えるような詳細な内容となっている。

新たな「循環型経済行動計画」は、目的の1つとして、持続可能な製品をEUの規範とすることを挙げ、持続可能な製品政策に関するEUレベルでの新たな法を作成することが規定された¹²。そのようなEU法により、EU域内に上市される製品を長期間利用可能な製品にするとともに、製品の再利用・修理・リサイクルを推進すること、そのためにEU域内で流通する製品の素材に関し、可能な限りリサイクル材の使用を推進することを規定する。同時に、製品の使い捨てを制限し、早期陳腐化への対策を進め、売れ残った耐久消費財の廃棄を禁止することも盛り込まれた¹³。新たな「循環型経済行動計画」は、循環型モデルへ移行できる可能性が高い資源集約型産業に関する具体的な施策も規定しており、プラスチックに関する措置や、プラスチックの廃棄問題と密接に関連する包装に関する措置が挙げられている。

プラスチックについては、包装・建築資材、車両に使用されるプラスチック素材へのリサイクルプラスチック含有量に関する要件をEUレベルで強制力を持つ形で規定

することで廃棄物を減らすこと、意図的か非意図的かを問わず製品に添加されるマイクロプラスチックの環境への流出に対する措置や生物由来・生分解性プラスチックの使用に関する政策枠組の制定が規定されている¹⁴。

包装については、包装・包装廃棄物に関する既存のEU指令94/62/EC¹⁵の見直しを提唱するとともに、包装材に関するリサイクル目標として、2030年までにEU市場で流通する全包装の再利用またはリサイクル（2019年の包装リサイクル率のEU平均は42%）を目標に掲げた。さらに、EU全域での分別回収制度の調和を目指してEUラベルの実現可能性に向けた評価を行うこと、食品接触プラスチック（PET以外）向けのリサイクル物質の安全性に関する新たなルールの制定、食品サービス分野における使い捨て包装の規制と再利用可能な食器への置き換え促進のための法的イニシアチブが盛り込まれた¹⁶。EUの容器包装廃棄物指令94/62/ECは、容器包装廃棄物の発生を抑制する施策を規定するとともに（1条2及び4条）、その再利用（リユース、5条）、回収（リカバリー）及びリサイクル（6条1a及びb）の促進を定めており、容器包装廃棄物の最終処分は、最後の手段として位置付けられている（1条2）。指令94/62/ECは、EU域内市場に上市されたすべての容器包装とすべての容器包装廃棄物を対象にしており、工業、商業、事務所、店舗、サービス、家庭その他のレベルで使われたかにかかわらず（2条1）、加盟国は容器包装材の削減・再利用・回収・リサイクルを推進しなければならなかった。指令94/62/ECには、包装廃棄物のリサイクル率目標や（6条1a及びb）、返却収集システムの整備とそのための条件（7条）、容器包装に付されるラベル表示要件（8条）、有害物質含有に関する規制を含め、容器包装に係る材料要件（11条1及び2）などが設けられていた。しかしながら、指令94/62/EC採択後も、EU域内における容器包装材の削減・再利用・回収・リサイクル率の向上は十分ではなく、2020年3月11日の新たな「循環型経済行動計画」では指令94/62/ECを見直し、包装、建設資材、自動車等の主要なプラスチック製品について、再生材料の含有量の必須要件を提案するとしている。

このように、2020年3月11日に公表された新たな「循環型経済行動計画」でも循環経済を実現するための最優先課題の1つとしてプラスチックが挙げられているが、EUは既に2018年に、「欧州プラスチック戦略」¹⁷を発表し、プラスチックの廃棄削減、リサイクルの促進、海洋投棄の抑止などを提唱していた¹⁸。「欧州プラスチック戦略」の具体化として、例えば、2019年6月5日、使い捨てプラスチック製品規制指令2019/904¹⁹が採択された²⁰。同指令は、EUにおける循環経済達成のみならず、グローバルな課題である海洋プラスチックごみの削減をも視野に入れている²¹。指令

2019/904の適用対象となるプラスチックはEUの海岸に漂着する使い捨てプラスチックの約86%にあたり²²、海洋ごみの削減に向けて使い捨てプラスチック製品10品目と漁具を規制する。欧州の海岸で最も多く見られるプラスチックごみのうち、他の素材への代替可能なものは流通を禁止し²³、そうでないものは使用を抑制するなどの措置²⁴を規定した。その結果、指令2019/904に基づき、2021年7月3日から生分解性プラスチックの中でも分解性が弱い「酸化型生分解性プラスチック」の使用が禁止され、プラスチック製の食器などが規制対象となった(5条及びAnnex Part B)。さらに同指令に基づき、2024年7月3日からは飲料などの容器について、キャップまたは蓋つきの製品の上りのみの上市が可能になるなど(6条及びAnnex Part C)、EU域内における使い捨てプラスチックの許容範囲は狭くなる一方である。

このようなEUのプラスチック関連政策において注目すべき点は、EUはプラスチック規制を含む循環型経済を実現するための様々な規制をEUレベルで行うことによって、加盟国別であった法や制度を調和し、EU全体としての競争力を高めながら²⁵、新たなビジネス機会と雇用を創出することで、持続可能な成長の実現に向けたEU域内市場のグリーン化や消費者の負担軽減が可能となること²⁶、域外からの資源に頼る割合を減らすことができるため、よりレジリエントな(強靱的な)経済を実現できる²⁷と指摘している点である。つまり、規制によって経済成長の実現を目指すとともに、様々な影響(外因)からEU経済を守る方策として規制を活用している点である。その上で、その成果として、2050年気候中立などのEUの環境目標の実現や生物多様性の回復、環境汚染の防止に貢献できると強調している。経済成長の一環として、及び、経済強靱化の方策として規制が位置付けられていることから、「規制による事業者・消費者の負担<EUの成長可能性」がEUの姿勢として顕著であり、これがEUのゆるぎない規制力の源である。したがって、一時的にはEU域内市場で経済活動を行う事業者や製品などを購入するEU域内の消費者にとって負担となる規制であっても、その結果として経済成長・経済の強靱化が成し遂げられるという展望がある限りは、EUが規制を緩めることはないと思われ、日本を含む第三国も適切な対応をしなければ、引きずられるだけになりかねない。

EUの新たな「循環型経済行動計画」は着々と法制化に向けた取り組みが進められており、2022年11月30日、欧州委員会はEU市場で流通しているすべての包装材を、2030年までに完全にリサイクル可能にするための規則案²⁸を発表した。EUで使用されるプラスチックの40%、紙の50%は包装材が占めているため²⁹、規則案が採択されたあかつきにはプラスチックのリサイクル率が飛躍的に向上し、循環型経済の実

現に大きく貢献することとなる。規則案では、再利用（リユース）とリサイクルにより、2040年までに一人当たりの包装廃棄物を2018年比で15%削減するとの目標を掲げている³⁰。また、事業者は自社製品の一定割合を再利用可能な容器で提供するか、または、詰め替え可能な包装で消費者に提供することが求められる（13条1(a)）。さらに、EU域内で効率よく包装材の抑制（削減）、リユース、リサイクルを実現するため、包装形態の標準化（32条2）と再利用可能な包装の明確な表示の導入（11条）が規定されており、事業者は表示義務も負うことになる（13条1(b)）。新たな規則案は、レストランやカフェで飲食する際の使い捨て包装、果物や野菜の使い捨て包装、ホテルでのシャンプーボトルなどのミニチュア包装などの包装形態を禁止することにつながり³¹、EU市場からの不必要な包装の排除を目指す。特定の包装形態の禁止以外にも、2030年にはペットボトルとアルミ缶の返却制度（回収）を創設することや、生産者がプラスチック包装を使用する際に義務付けられる再生材の含有率の導入（7条1）なども規定されている。欧州委員会によると、本規則案により、2030年までに温室効果ガス排出量を2300万トン削減し、環境破壊コストを64億ユーロ削減できるとともに、約60万人の雇用が生み出されるという³²。

(2) EUにおけるプラスチック規制の影響

まず、EU域内で製品を製造・販売する日本企業もEUのプラスチック規制を考慮した上で対応しなければならないという点では他のEU法と同じである。すなわち、EUのプラスチック規制は、これまでのところ、EU加盟国に使い捨てプラスチックの禁止やレジ袋の有料化を義務付け、さらには、プラスチックのリサイクル率の達成を義務付ける等、加盟国の国内法やEU域内で活動する事業者、EU域内へ製品を輸出する域外事業者、特定プラスチック製品を使用できなくなるEU域内の消費者への影響が大きいと言える（純粋なEU法に基づく規律）。

しかしながら、影響はEU域内にとどまらない可能性が高い。2022年3月に開催された国連環境総会（UNEPの意思決定機関）では、海洋プラスチック汚染を始めとするプラスチック汚染対策に関する法的拘束力のある国際文書（条約）について議論するための政府間交渉委員会（INC）を立ち上げる決議が採択され、2024年を目指してプラスチックを規制するための新たな国際条約の作成が決定された（本章「はじめに」を参照）。新たに作成されるプラスチック汚染対策に関する国際条約は、プラスチック廃棄物の海洋流出を防止する措置のみならず、製品の設計から廃棄までプラスチック製品の「ライフサイクル全体」を対象にした包括的な対策を盛り込むことを

想定している。また、各国政府がプラスチック廃棄物対策に係る行動計画を策定し、定期的に計画を更新することも求める予定である。このように、想定されている条約の内容は、EUがこれまで行っているプラスチック規制と類似の方式である。プラスチック規制に関する新たな国際条約の作成に関する第1回の政府間会合は2022年11月28日から12月2日に開催されたが、条約作成交渉にあたってEUは、EUの関連法や政策を反映しようとする可能性が高い。日本として、これまでのEUの政策を振り返るとともに、最新のEUの関連規制を分析することにより、EUの主張を予測し、日本としてどのような立場をとるのか、検討が必要となると思われる。

さらに、海洋プラスチックごみの多くは、もともと陸で廃棄されたプラスチック製品が河川などを通じて海洋に到達した結果であり³³、プラスチックを規制するための新たな国際条約は、陸にある発生源からの汚染を防止し、軽減し及び規制するための国家の義務を規定する国連海洋法条約207条（執行については同213条）等既存の国際条約との整合性の確保にも影響を与える可能性が高く、新条約作成の議論にあたっては、国連海洋法条約を含む既存の条約との整合性についても詳細な検討が必要と思われる。したがって、始まったばかりのプラスチック規制に関する新たな国際条約の作成作業であるが、関連するEU法及びEUの政策の検証を含め、幅広い検討が重要である。

2. EUにおける農薬規制と食品の安全性確保

(1) 農薬規制の概要³⁴

一般的に農薬規制は大きく2つに分類できる。1つは農産物などを育てるために使用する農薬について安全性の観点から行う規制であり、もう1つは食品などの残留農薬規制である。EUの農薬規制も同様であり、農薬に関する規制については、欧州食品安全機関（European Food Safety Authority、EFSA）を中心とした許可制度が構築されている。

EUの農薬規制の第1の類型が、使用する農薬に関するEUの規制である。第1に、農薬の個別の有効成分及びこれを使用する製品について危険性の評価を行い、上市を認可する制度がある。この制度は、古くは「特定の有効成分を含む植物防護製品の上市及び使用を禁止する1978年12月21日の理事会指令79/117/EEC」³⁵、1991年に制定された「植物防護剤の上市に関する理事会指令91/414/EEC」³⁶に基づくEU統

一の農薬許可制度であり、最新バージョンは規則 1107/2009（「植物防護剤の上市に関する規則」）³⁷である。規則 1107/2009 は予防原則に基づいて（1条4。EU 運営条約 191 条2が規定する EU 環境法の基本原則である。）³⁸、人・動物の健康と環境のハイレベルな保護を確実にすること、植物防護剤の上市に関するルールを調和することによって域内市場の機能を促進すること、そして、農業生産性を向上することを目的とする（1条3）。そのために、有害な成分を含む農薬類の EU 域内での上市を禁止し、加盟国を越えた EU 域内市場での農薬の流通を図るための相互承認ルール（前文パラ9。EU 域内市場の基本原則）を導入した。

使用する農薬に関する EU の規制として、第2に、2009年に制定された「農薬の持続可能な使用を達成するための EU の行動枠組みに関する指令 2009/128/EC」³⁹に基づく広範な農薬の安全対策が重要な意義を有する。指令 2009/128/EC は、野鳥指令（Directive 79/409/EEC）⁴⁰や生息地指令（Directive 92/43/EEC）⁴¹等の環境保護に関する既存の EU 法及び農薬に係る規制を補完する法として位置づけられている（前文パラ3）。そのため、農薬の使用による人の健康と環境に対するリスク及び影響を減らすために農薬への依存から、総合的病害虫管理（IPM）の推進や化学農薬に替わる方法・技術の推進により、農薬の持続可能な使用を実現する仕組みを策定することを目的とする（1条）。指令 2009/128/EC は、環境保護と共通農業政策とを橋渡しするような指令といえることができる。EU は 2022 年 6 月、欧州グリーンディールの一環である「Farm to Fork」の推進策の一環として、指令 2009/128/EC では十分な実行がなされていなかったとして⁴²、指令ではなく加盟国に直接適用可能な規則を制定すべく、新たな法案を提示した（後述（2））⁴³。

EU の農薬規制の第2の類型が、消費者保護のための EU レベルでの残留農薬規制であり、具体的には規則 396/2005⁴⁴が規定する。規制の対象となる製品は生鮮・加工・混合食品（飼料を含む）であり（2条1）、製品 1kg 当たり許容される残留農薬値が設定されている⁴⁵。具体的な残留農薬値は、規則 396/2005 の付属書に明記されており、付属書に記載のない場合には、原則として一律 0.01mg/kg の残留農薬値が適用される（18条1(b)。原則の適用除外リストは付属書 V を参照）⁴⁶。同規則で設定された残留農薬値は、EU 域内で販売されるすべての製品（食品・飼料、動物製・植物製の製品）に適用されるため、EU 市場向けに日本産品を輸出する場合には、原則として規則 396/2005 が設定する残留農薬値を遵守しなければならない。なお、人体へのリスクなどを理由に残留農薬値の設定が不要とされている農薬については付属書 IV が明記する（5条1）。残留農薬基準は適宜アップデートされ、欧州委員会の公

式ホームページで EU Pesticides Database として公表されている。

もっとも、規則 396/2005 が規定する残留農薬基準が対象とする農薬は、規則 1107/2009 に基づいて EU 域内で使用が認められている農薬を対象としているため（6 条 1）、EU 域外で使用が許可されている農薬等の残留農薬基準が明記されているとは限らない。その場合、EU 域外で使用が許可されている農薬等を使用した製品を EU 域内で上市しようとする者は、規則 396/2005 に基づいて当該農薬等の EU での許容範囲について、加盟国の農薬等の評価を担当する当局に申請しなければならない（6 条及び 7 条）。評価を実施する加盟国の当局は、申請内容を確認し、申請者が提出したデータを評価し（8 条）、評価レポートを EFSA に提出し、EFSA がその内容を検証する（9 条）。通常、EFSA は消費者へのリスクと農薬の影響等に関するモニタリング方法の適切性等（10 条 1）について 3 か月以内に見解を示す（11 条 1 の前段）⁴⁷。審査のために EFSA には追加情報を要求する権限があり、その場合は EFSA の見解を示すまでの期間を遅らせることができる（11 条 2）。EFSA の見解がまとまった後、すべての EU 加盟国が参加する欧州委員会の部会（Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed, RAFF Committee）で EFSA の見解が協議され、票決によって諾否を決定する。新たな基準は EU 内の手続きを経た後、EU 官報に掲載されることになる⁴⁸。したがって、EU 向けに日本産品を輸出する場合には、EU の残留農薬基準を確認し、基準が設定されていない場合には、規則 396/2005 に基づく申請を行ってからの輸出できない。もっとも、残留農薬基準については、CODEX による国際的な指標が存在するものもあるが、強制力を持つものではなく、現状では各国独自の基準が制定されており、EU のみが特別な規制を行っているという訳ではない。注意すべき点は、環境政策の目的に人間の健康を含む（EU 運営条約 191 条）EU が、環境政策に係る基本原則であった予防原則を食品関連分野にも適用することにより、厳格な残留農薬基準を制定するのではないかという点である。

(2) EU の農薬規制が及ぼす様々な影響

第 1 に、他の分野の規制と同様に、ものの自由移動に立脚する EU 域内市場の機能を確保する観点から EU 域内市場への影響がある。EU の巨大な域内市場の経済的効果を最大化するためには、共通ルール（条件）に基づく加盟国間で障壁のない経済活動が必須であり、このことは農業分野においてもはてはまる⁴⁹。

第 2 に、農業を環境、気候変動、汚染の軽減といった他分野の政策と密接に関連づけることにより、フォン・デア・ライエン欧州委員会委員長が掲げる「欧州グリー

ンディール」のより一層の推進に貢献する。2020年5月、欧州委員会は「欧州グリーンディール」の一環として、食品分野の環境保護や持続性の確保を進める政策として、「A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system (Farm to Fork、農場から食卓戦略)」⁵⁰を公表した。「Farm to Fork」の目標は、第1にEUの食品分野の環境及び気候変動への負荷を削減し、食品分野の自発的な回復力(resilience)を強化すること、第2に食の安全保障を確保すること、第3に食品分野における競争力と持続可能性の両立に向けた世界的な移行を先導することの3つである。EUの規制力の観点からは特に第3の目標が重要であり、実際、「Farm to Fork」は、EUの貿易政策を通じて、動物福祉、農薬の使用、抗生物質耐性等に関する第三国との協力を強化するとともに、食品分野の研究・技術革新で国際協力を促進することを盛り込む。

「Farm to Fork」では、農薬規制については、持続可能な食糧生産を確保する中で、2022年第1四半期に「農薬の使用・リスク・依存度を大幅に削減し総合的病害虫管理(IPM)を強化するため、持続可能な農薬の使用に関する指令の改正を提案」とされていたところ⁵¹、2022年6月、欧州委員会は指令2009/128/ECに代わる新たな規則案を提示した⁵²。その中では、2030年までの目標として、化学合成農薬や環境に有害な農薬の使用量を50%削減すること(4条1)⁵³、化学肥料の使用量を30%削減することが規定されるとともに、農地の25%以上を有機農場にすることを目標にしており(8条1(d))、EU加盟国は「欧州グリーンディール」の一環として、農薬の削減や残留農薬規制に加え、農薬の持続可能性を実現するためにこれまでの農業方法そのものを変革し、有機農法の促進に取り組まなければならない⁵⁴。

第3に、EUの農薬規制は、EU域内に農産物及び関連製品を輸出しようとする第三国に与える影響が大きい点である。特にEUではEU域内で求められる基準より低い基準で生産された製品(農産品や飼料を含む関連製品やその他商品)を区別し、EU域内外の製品基準に関連する競争条件を公平にすることが求められるという考え方が提起され始めている。既に人権分野において、労働者の人権を十分に保護しない環境で製造された衣服の購入を控えるように呼び掛けるなどが見られる。また、パリ協定を実施するために導入が検討されている国境調整措置などもこのようなEUの考えを体現する政策である。このような考え方をEUの農薬基準に当てはめると、将来的には、EUの規則に基づいて許可されていない農薬(=EUより緩い農薬規制とみなす)を使用している製品については、残留農薬の水準にかかわらず、EU域内での上市を認めないということにつながる恐れもあり⁵⁵、EU向けに農産物等の輸出を促

進したい場合には、今後も EU の農業規制及び食品関連の規制には注意すべきである。

第 4 に、EU の農業規制の在り方は、EU レベルでの政策である「欧州グリーンディール」を実現するための措置であるのみならず、より草の根レベルである、食品の安全性確保に関する EU 市民の関心と深く関係している⁵⁶。EU は環境保護の基本原則として予防原則を基本とすることから、仮に環境（または人の健康）への悪影響が科学的に証明されていなかったとしても、悪影響を与える可能性があると思われるれば規制措置を講じてきた。このような EU の姿勢は、例えば、米国と EU の間で 2000 年前後に顕著になった遺伝子組み換え植物に関する見解の相違に既に見られた（米国は遺伝子組み換え植物を積極的に導入する姿勢であったのに対し、EU は遺伝子組み換え植物の安全性や人の健康に与える影響可能性を考慮して積極的な受け入れには否定的であった）。つまり、EU の農業規制や「Farm to Fork」が提唱する有機農場の拡大などは食品の安全性を重視する EU 市民の関心事であると考えべきである。このことは、EU が各種の規制（EU 法及び政策）を作成する際、事前にステークホルダーや市民から意見を募る機会が設けられていることからもうかがえる⁵⁷。したがって、確かに EU の農業規制は場合によっては WTO などの国際法上の貿易障壁とみなされ、その法的正当性に疑義が生じる可能性は否定できないが、一般消費者の嗜好に合わない（EU 市民の支持を得られない）食品は、EU 規則をクリアして EU 域内で上市してきたとしても購買にはつながらず、経済的には失敗となる。したがって、EU の農業規制については国・EU 地域レベルでの対応以外にも、消費者としての EU 市民の関心も考慮して対応しなければならない。単に EU の農業規制は日本と比較して厳格である等という規制分析のみならず、農業が使われている食品等の製品を直接消費する EU の消費者の支持を得るような食品・製品を日本としても輸出しなければならないという観点から検証する必要がある。この点、グローバルな対応策が求められるプラスチック規制とは若干異なる EU 規制の影響を加味しなければならないかも知れない。

EU の規制力—展望

本章では、EU の環境規制力の例としてプラスチック規制と農業規制を例に考察した。EU の環境規制については、第 1 に EU 域内への影響が重要である。これは、1958 年に欧州経済共同体が発足して以降、EU の基礎には人・もの・資本・サービ

スの自由移動を基盤とする巨大な域内市場があるからである。域内市場は非関税障壁も含めた国境なき EU 市場を実現することで、EU 経済全体の効率化を図ることを目的としており、加盟国の国境を越えた EU レベルでの公平な競争を実現するためには、共通ルールとしての EU 法(= EU 規制)が不可欠であった⁵⁸。現在の EU の規制力は、多くの利害の違いを乗り越え、多数の EU 加盟国を対象に適用してきた EU 法の成功体験に基づいていると言える。

さらに、グローバリゼーションが進むとともに一国・一地域では解決できない諸問題が増え(環境、自由貿易、金融規制、人権等)、世界を規律する国際ルールの必要性が認識されるようになってきている。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国・地域の影響力が大きくなることは否定できない。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、EU が新たな国際ルール作りに与える影響力は過少評価すべきではない⁵⁹。したがって、EU の規制力に関する第 2 の重要な点は、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に注視しなければならない点である。

日本は日 EU 間での EPA の締結を機に、プラスチック規制問題でも国レベル、企業レベルなど様々なレベルで 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。

—注—

- 1 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions The European Green Deal, com(2019) 640 final, 11 December 2019.
- 2 概要については、Ibid., Figure1:The European Green Deal, p.3 を参照。
- 3 United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme, Fifth session, Resolution 5/14 adopted by the United Nations Environment Assembly on 2 March 2022, End plastic pollution: towards an international legally binding instrument, UNEP/EA.5/Res.14. 決定事項 1 (p.3) に基づき、条約作成作業のための政府間交渉委員会を 2022 年後半に開始し、2024 年末までに作業を終える。
- 4 第 1 回の政府間交渉委員会の会合は 2022 年 11 月 28 日から 12 月 2 日まで開催された。交

- 渉の詳細は UNEP の公式ホームページ (Intergovernmental negotiating committee (INC) on Plastic Pollution, <https://www.unep.org/about-un-environment/inc-plastic-pollution>. 2023 年 1 月 9 日アクセス) で公開されている。
- 5 Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council, OJ L 396/1, 30 December 2006.
 - 6 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A new Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe, COM(2020) 98 final, 11 March 2020.
 - 7 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Closing the loop - an EU Action Plan for the Circular Economy, COM(2015) 614 final, 2 December 2015.
 - 8 Ibid., p.2.
 - 9 詳細について、事業者政策に関し Ibid., 1 Production、消費者政策に関し Ibid., 2 Consumption を参照。
 - 10 Ibid., 3. Waste management, p.8. いわゆる 3R 政策のことである。日本法では「循環型社会形成推進基本法」(平成十二年六月二日法律第百十号) 5 条、6 条、7 条 1 項及び 2 項が規定する。
 - 11 最初の「循環経済行動計画」は、リサイクルできない廃棄物の処理策としての熱回収に係る検討をエネルギー連合の枠組みで行うと述べており、廃棄物を廃棄することが廃棄物処理の最終手段であることが分かる。Ibid., 3. Waste management, p.10. 熱回収に関し、日本法では「循環型社会形成推進基本法」7 条 3 項を参照。
 - 12 新たな「循環型経済行動計画」(注 6) 6 頁を参照。
 - 13 同上。
 - 14 Ibid., 3.4. Plastics, pp.9-10.
 - 15 Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste, OJ L 365/10 31 December 1994. 日本語の文献として、例えば、中西優美子『概説 EU 環境法』(法律文化社、2021 年) 228-230 頁参照。
 - 16 新たな「循環型経済行動計画」(注 6) 3.3. Packaging, pp.8-9.
 - 17 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A European Strategy for plastics in a Circular Economy, COM(2018) 28 final, 16 January 2018.
 - 18 そのため、「2030 年までに EU に上市されるプラスチック包装のすべてをリサイクル可能か、または容易にリサイクルできるようにする」こと (Ibid., p.7) や「2025 年までに最低 1000 万トンのリサイクルプラスチックを毎年、新たな製品に使うようにする」こと (Ibid., p.9) 等の数値目標を明記した。
 - 19 Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment, OJ L 155/1, 12 June 2019.
 - 20 この点に関し、例えば、中西優美子『概説 EU 環境法』(法律文化社、2021 年) 229-233 頁参照。
 - 21 Directive (EU) 2019/904, paras.3 & 4.
 - 22 Ibid., para.7.

- ²³ Ibid., para.15.
- ²⁴ Ibid., para.14.
- ²⁵ 例えば、Ibid., para.2; 新たな「循環型経済活動計画」(注6) 1. Introduction、2頁及び2.3. Circularity in production processes、6頁参照。
- ²⁶ Ibid., 1. Introduction、2-3頁参照。
- ²⁷ 例えば、Ibid., 3頁; Directive (EU) 2019/904, para.2; European Commission, Commission Staff Working Dokument, SWD (2020) 100 final, 11 March 2020, p.9.
- ²⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and repealing Directive 94/62/EC, COM(2022) 677 final, 30 November 2022.
- ²⁹ Ibid., Explanatory Memorandum, 1. Context of the proposal, reasons for and objectives of the proposal, p.1を参照。
- ³⁰ Ibid., Article 38(1).
- ³¹ European Commission, Press release, European Green Deal: Putting an end to wasteful packaging, boosting reuse and recycling Brussels, 30 November 2022.
- ³² Ibid.
- ³³ UNEP, From Pollution to Solution: A global assessment of marine litter and plastic pollution reveals the impact of marine litter and plastic pollution, 2021, p.46.
- ³⁴ EUの農業関連規制と日本との比較に関し、例えば、植月献二「農業の持続可能な使用に向けて—2009年EU農業指令制定をめぐって—」『外国の立法』247(2011年3月)は、EUの農業規制は日本と比較すると各段に厳しいと指摘する。
- ³⁵ Council Directive 79/117/EEC of 21 December 1978 prohibiting the placing on the market and use of plant protection products containing certain active substances, OJ L 33/36, 8 February 1979.
- ³⁶ Council Directive 91/414/EEC of 15 July 1991 concerning the placing of plant protection products on the market, OJ L 230/1, 19 August 1991.
- ³⁷ Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 concerning the placing of plant protection products on the market and repealing Council Directives 79/117/EEC and 91/414/EEC, OJ L 309/1, 24 November 2009. EU加盟国に統一的に適用するため、規則(Regulation)として制定された。Regulation (EC) No 1107/2009の前文パラ5参照。同規則に関する日本語の解説として、例えば、白戸洋章・鶴居義之・早川泰弘「農業登録に関する欧州連合の法制度」『農業調査研究報告』6号(2015年1月) pp.45-52を参照。
- ³⁸ 規則1107/2009の制定経緯について、植月献二「農業の持続可能な使用に向けて—2009年EU農業指令制定をめぐって—」『外国の立法』247(2011年3月) pp.5-8。
- ³⁹ Directive 2009/128/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for Community action to achieve the sustainable use of pesticides, OJ L 309/71, 24 November 2009.
- ⁴⁰ Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds, OJ L 103/1, 25 April 1979.
- ⁴¹ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, OJ L 206/7, 22 July 1992.

- 42 European Commission, Commission Staff Working Document impact assessment report accompanying the document proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115 Part 2/2, SWD(2022) 170 final, 22 June 2022, p.36.
- 43 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115, COM(2022) 305 final, 22 June 2022.
- 44 Regulation (EC) No. 396/2005 of the European Parliament and of the Council of 23 February 2005 on maximum residue levels of pesticides in or on food and feed of plant and animal origin and amending Council Directive 91/414/EEC, OJ L 70/1, 16 March 2005. 日本語の解説として、例えば、白戸洋章・早川泰弘「農薬残留基準値の設定に関する欧州連合の法制度」『農業調査研究報告』5号（2014年2月）pp.19-23を参照。
- 45 378の食品・食品群に係る約1300種類の農薬が規制対象である。Luis Carrasco Cabrera and Paula Medina Pastor (EFSA), “The 2020 European Union report on pesticide residues in food” *EFSA Journal*, Volume 20, Issue 3 (March 2022) p.6.
- 46 国際的な残留農薬基準制定機関としてCODEXがあり、EUでもCODEX基準が考慮されるが（規則396/2005の前文パラ25及び14条(2)(e)）、CODEXの値に拘束される訳ではない。なお、0.01mg/kgの残留農薬値が適用される品目は約690である。Ibid.
- 47 例外的な場合、EFSAは加盟国当局と協議し、見解を示すまでに6か月の期間が与えられている（11条1の後段）。
- 48 手続きの詳細は、European Commission, Technical Guidelines, SANTE/2015/10595 Rev. 6.1, 23 September 2021を参照。
- 49 この点に関し、Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115, COM(2022) 305 final, 22 June 2022, p.2を参照。
- 50 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system, COM(2020) 381 final, 20 May 2020.
- 51 Farm to Fork Strategy, Annex farm to fork strategy draft action plan, No.4 参照。
- 52 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115, COM(2022) 305 final, 22 June 2022.
- 53 なお、これはEUにおける生物多様性の喪失を防ぐためでもある（この点に関し、Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration, COM(2022) 304 final, 22 June 2022; European Commission, Press release, Green Deal: pioneering proposals to restore Europe's nature by 2050 and halve pesticide use by 2030, 22 June 2022を参照）。規則案（注52）は、2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻が引き起こした食料供給不安を踏まえ、規則案の再評価を欧州委員会が行うよう、2022年12月末に理事会が決定しており、原案通り採択されるかは不透明である。理事会の要請に関し、Council Decision (EU) 2022/2572 of 19 December 2022 requesting the Commission to submit a study complementing the impact

assessment of the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council, and to propose follow-up actions, if appropriate in view of the outcomes of the study, OJ L 331/6, 27 December 2022.

- 54 もっとも、農業関連団体からは、農業における農薬の有用性や農家の安定的な収入確保などを理由として、新たなEUの政策に批判的な意見があることも否定できないが、この点については、2021年に採択された共通農業政策で「Farm to Fork」政策を実施する農業従事者への財政支援が盛り込まれた。
- 55 もっとも、このような一方的措置の適法性については、国際経済法（WTO規則）の観点からの検証も必要である。なお、EUの残留農業規制が変更される場合、WTOのSPS事務局を通じてWTO加盟国に周知され、各国は意見を述べる事ができる。詳細はTechnical Guidelines（注48）を参照。
- 56 EUは2021年4月から2022年5月の間、ヨーロッパの将来に関する会議を開催した。同会議では、EU市民、政治家、ステークホルダー等様々な人が集まり、EUの将来について議論の上、提案を作成した。「提案1 農業、食品生産、生物多様性とエコシステム、汚染」には、有機農法等の環境と気候変動にやさしい農業の導入（パラ1）、食料確保とともに化学的な農薬・肥料の削減（パラ4）が挙げられており、これらの施策がEUにおける幅広い支持を得ていることがうかがわれる。Conference on the Future of Europe, Report of the Final Outcome, May 2022, p.43 (<https://futureu.europa.eu/en/pages/reporting?locale=en>, 2023年1月9日アクセス)。
- 57 2022年6月に欧州委員会が提案した農薬の持続可能な使用に関する規則案については、2020年5月に規則案作成に係る予定（Roadmap）を欧州委員会のホームページで公開し、市民やステークホルダーは同年8月7日までの10週間にわたって意見を提出し、欧州委員会は提出された意見を踏まえて加盟国の関係当局等と新たな規則の作成について話しあった。その後もステークホルダー等が参加する意見交換の場を設けて、最終段階として多くの場合、オンライン上で新たに作成しようとする規則案に関するパブリックコメントが募られ、ようやくEU法草案が完成するのである。パブリックコメントの結果は、オンライン上で公表され、容易に閲覧することが可能である。2021年1月から同年4月に行われた農薬の持続可能な使用に関する新たな規則案に関するパブリックコメントでは、有効なコメント数1696のうち、約62%がEU市民からのコメントである。詳細は、欧州委員会の公式ホームページ上のBetter Regulation, Have Your Say, Published initiativesでテーマごとに閲覧することができる。
- 58 この点に関し、例えば、白井陽一郎「EUの標準化戦略と規制力」遠藤・鈴木編『EUの規制力』（日本経済評論社、2012年）90-93頁を参照。また、EUも域内市場がグローバルスタンダードを規定するために重要な大きさであることを認識していることも無視すべきではない。この点に関し、新たな「循環型経済行動計画」（注6）2.1, Designing sustainable products、第1段落参照。
- 59 この点に関し、EUは新たな「循環型経済行動計画」の中で、EUのルールが世界的な製品仕様やバリューチェーン管理に係る世界的な影響を与えることを意識している点に注意を要する。同上参照。

第9章

REPowerEU ——危機への対応と3つのE——

市川 顕

[キーワード]

ロシアによるウクライナ侵攻 エネルギー安全保障 気候変動 欧州連合 (EU)

1. はじめに：REPowerEU COM(2022)108 final

本章では2022年3月8日に欧州委員会から発表されたコミュニケ REPowerEU (European Commission 2022a) の概要を整理したい。REPowerEU の副題は、「より安価で安全かつ持続可能なエネルギーのための欧州共同行動」となっている。欧州委員会は、これまでEU エネルギー政策において重要視されてきた経済性 (Economy)、エネルギー安全保障 (Energy Security) および環境 (Environment) という3つのEを維持しながら、そのバランスを適切に現状に適合させることで、2月24日に発生したロシアによるウクライナ侵攻がEU (およびその加盟国) におよぼす影響に対応しようとした。

当コミュニケ発表にあたってのプレスリリースでは、3名の欧州委員会首脳からのコメントが寄せられている (European Commission 2022b)。

ウルスラ・フォン・デア・ライエン (Ursula von der Leyen) 欧州委員会委員長は、以下のように強い調子のコメントを掲載した。コメントの柱は、ロシア産化石燃料からの独立、短期的なエネルギー問題への対処、そして再生可能エネルギーと水素への切り替えの促進と、エネルギー効率の向上を通じた脱化石燃料の推進である。

「私たちはロシアの石油、石炭、ガスから独立しなければならない。露骨に私たちを脅かす供給者に依存することはできない。私たちは今すぐ行動を起こす必要がある。エネルギー価格上昇の影響を緩和し、次の冬に備えてガス供給を多様化し、クリーンエネルギーへの移行を加速させるために、今すぐ行動を起こす必要がある。再生可能エネルギーと水素への切り替えが早ければ早いほど、また、エネルギー効率を高めれば高めるほど、わたしたちの生活はより豊かになり、私たちは真の意味で自立し、エネルギーシステムを使いこなすことができるようになる」

フランス・ティママンズ (Frans Timmermans) 気候行動総局担当執行副委員長は、欧州グリーンディールを担当しているという背景もあり、強い調子で再生可能エネルギーへの移行を強調した。

「私たちは今こそ、エネルギーの脆弱性に対処し、その選択において、より独立すべき時である。再生可能エネルギーに今すぐ飛び込もう。再生可能エネルギーは安価でクリーン、かつ無限の可能性を持つエネルギー源であり、他の場所で化石燃料産業に資金を供給する代わりに、ここ（欧州）で雇用を創出するのだ。プーチンのウクライナ戦争は、クリーンエネルギーへの移行を加速させる緊急性を示している」

エネルギー総局担当の欧州委員であるカドリ・シムソン (Kadri Simson) は、今回 European Commission(2022a) で提案した水準（2022年10月1日までに80%のガス貯蔵率）以上の90%のガス貯蔵率を提案し、エネルギー価格の高騰による欧州社会への影響を懸念して、次のように述べた。

「ロシアによるウクライナ侵攻は、エネルギー供給の状況を悪化させ、その価格をかつてない水準に押し上げた。この冬の残り数週間については、欧州には十分な量のガスがあるが、来年に向けて緊急に備蓄を補充する必要がある。そのため欧州委員会は、10月1日までに、EU域内のガス貯蔵量を、少なくとも90%まで充填されなければならないよう提案する。また異例の価格高騰の影響から欧州の家庭や企業を保護するための価格規制、国家補助、税制上の措置も検討する」

2. REPowerEU：序論

このコミュニケは「ロシアによるウクライナ侵攻後、急速なクリーンエネルギーへの移行を求める声はかつてなく強く、明確になっている」という文章から始まる。明らかに化石燃料から再生可能エネルギーへの転換を強く意識した書きだしである。

そして、① EU はガス消費量の 90% を輸入に依存していること、② ロシアは EU のガス消費量の 40% 以上を供給していること、③ ロシアは石油輸入の 27%、石炭輸入の 46% を占めている、ことを挙げる¹⁾。ロシアに偏重した欧州諸国の化石燃料輸入が、今回のロシアによるウクライナ侵攻で、エネルギー安全保障の問題として急速に浮上したことを示した。

そこで欧州委員会はこの問題への対応として、EU はどのようなシナリオにも対応できるよう準備する必要がある、とした。具体的には、① エネルギー供給先の多様化、② クリーンエネルギー技術の導入加速化、③ エネルギー需要の削減、ができれば、EU は 10 年以内にロシアのガスから独立することができるとした。

ここで重要な点は、「10 年」という具体的な年限を区切ったことである。「10 年」という猶予期間と「ロシア産ガスからの独立」という決断は、ロシア産ガスに大きく依存する（ドイツをはじめとする）EU 加盟国と、即時の脱ロシア化（De-Russianization）を強く主張する EU の東縁諸国の間の妥協を図ったものといえる。ただし、エネルギー需要の削減（Energy Efficiency）、エネルギー供給先の多様化（Diversification）、再生可能エネルギーの普及（RES: Renewable Energy Sources）という 3 つの方針は既存の政策の通りであり、ここでも、これまでの EU エネルギー政策の正当性を主張しつつ、それを活用して、問題解決を図ろうとする姿勢が読み取れる。

そして、欧州委員会は「グリーンな移行（Green Transition）」の加速化によって、この危機を乗り越えることを提案する。「グリーンな移行」を加速させることは、CO₂ 排出量を削減し、輸入化石燃料への依存度を下げ、エネルギー価格の高騰から身を守ることになる。化石燃料の価格上昇は、貧困層やエネルギーに脆弱な地域の消費者を特に直撃することとなり、これらの人々は総所得におけるかなりの割合をエネルギー料金に費やし、EU における格差と不平等を悪化させることとなる。企業、特にエネルギー多消費型産業や農業食品部門では、生産コストの上昇に直面している。企業や家庭に安価で安全なクリーンエネルギーを提供するためには、価格緩和と冬に備えたガス貯蔵という、断固とした行動が必要であるとした。

EU では従来、アメリカなど他国とのエネルギー価格の違いが、世界経済における EU の競争力を損なうものであるという認識が強く、エネルギー価格についてのセンシビリティが高い。再生可能エネルギーの価格が下がりつつある現在、クリーンエネルギーを「安価で安全」なものとし、「脱化石燃料」を図ることが、化石燃料の輸入に多くを依存する EU におけるエネルギーの脆弱性からの脱却において重要である

とされた。

3. REPowerEU : Chapter 1 「緊急事態への対応」

REPowerEU の第 1 章は「緊急事態への対応」と題されている。欧州委員会は、一時的な価格制限など、ガス価格の電力価格への波及効果を抑制するための緊急措置のあらゆる可能な選択肢を検討する、とした。また、この問題は緊急の課題であるとして、すべての関係者と協議し、今後数週間うちに選択肢を提案する予定であるとも記してある。そして、そのたたき台として大きく 2 つのテーマに焦点を当てている。1 つ目が「エネルギー小売価格の高騰緩和とエネルギー脆弱性の高い企業への支援」であり、2 つ目が「十分なガス貯蔵量の確保と冬への備え」である。

(1) エネルギー価格の高騰緩和とエネルギー脆弱性の高い企業への支援

「エネルギー価格の高騰緩和とエネルギー脆弱性の高い企業への支援」については、以下のような政策オプションを提示した。

第 1 に、電力指令第 5 条に基づき、現在の例外的な状況において、加盟国が家庭や零細企業に対して小売価格を設定することが認められていることを確認した²。

第 2 に、EU 国家補助規則に基づき、加盟国に対して、エネルギー価格高騰の影響を受けている企業や農家を短期的に救済し、中長期的にエネルギー価格の変動に対するリスク度合いを減らすことを支援するためのオプションが存在することを確認した。なかでも農業分野では、国家補助規則により、持続可能なエネルギーへの投資補助が認められている、とした。

第 3 に、EU 排出権取引制度の国家補助ガイドラインに基づき、加盟国は、間接的な排出コストのために炭素リーケージのリスクが最も高いセクターを特別に支援することができることを確認した。

上記 3 つの支援制度の存在を確認した上で、欧州委員会は、加盟国が、現在の地政学的展開により深刻な影響を受けている産業部門や企業を支援することが可能となるよう、国家による補助の柔軟性を十分に活用する用意がある、とした。加盟国が、ロシアによるウクライナへの軍事侵攻に起因する深刻な経済的混乱を是正できるようにするため、欧州委員会は間もなく、新たに独立した一時的な危機管理枠組みの必要性和、その適用範囲について加盟国と協議を行う予定である、という。この枠組みによ

て、危機の影響を直接的または間接的に受けたすべての事業者に対する流動性支援は、特にエネルギー多消費型の事業者に対して、ロシアによる軍事侵攻以降のエネルギー価格上昇の一部を補償するための支援を可能にすることができる、とした。

このように、EU レベルでの諸々の規制が、「加盟国による」国内産業・企業の支援の妨げになることがないように、欧州委員会が中心となって「加盟国が」採り得る政策オプションを提示している。

(2) 十分なガス貯蔵量の確保と冬への備え

次に、「十分なガス貯蔵量の確保と冬への備え」³について、欧州委員会は、今すぐにロシアからのガス供給が完全に途絶えたとしても、2021-22年の冬のガス供給は十分に賄えるとした上で、次の冬に備えて、EU 全域でガス貯蔵量の確保を今すぐ始めるべきであるとした。ガス貯蔵により、冬季に消費されるガスの25-30%が供給できるという。

欧州委員会は、ガス貯蔵量の確保を重点的な政策として考えていた。事実、当コミニケによると、欧州委員会は、毎年適切な水準のガス貯蔵量を確保するための法案を4月までに作成するとし、この提案は、EU 域内の既存の貯蔵施設が、毎年10月1日までに少なくとも容量の80%を満たすことを義務付けるものになるとした。その上で、EUのガス貯蔵政策は、公平性を確保し、既存のインフラを賢明に利用することを可能にするものである—すべての加盟国が自国にガス貯蔵施設を持つわけではないので、新規インフラ建設の必要性を促すものではない—とし、法案では、供給安定化費用の公正な配分を確保するためのメカニズムも組み込まれる予定である、とした。ここではガス貯蔵の確保に関する義務が、あくまでも既存のガス貯蔵インフラを活用するためのものであることが強調され、ガス貯蔵施設の重要性を鑑み、その供給安定化のためのコストについては、加盟国内で公正に配分する方針が示された。

また、ガス貯蔵施設の安全保障上の重要性についても指摘された。つまり、現在の地政学的環境を参照し、欧州委員会はこの法案により、ガス貯蔵施設を重要なインフラとして特定し、ガスインフラの所有者リスクに取り組むための規定を導入することを検討している、とした。加盟国は、規制当局または加盟国が指定するその他の権限ある当局に対して、第三国の人物による所有がガス供給の安全保障を脅かすものではないことを証明しなければならない。これは、既存および将来のすべてのガス貯蔵事業者について実施されなければならない、とした。

これは一見平凡な提案のように感じられるが、欧州委員会がEUエネルギー政策を

これまで域内自由化（Liberalization）政策として、その後は気候変動・エネルギー政策との関連として、市場重視の政策として把握してきたことを考えると、重要な変化である。

さらに、欧州委員会がロシアからのガス輸入に対して安全保障上の脅威を感じていることがわかる記述もある。欧州委員会は、欧州のガス市場で活動する企業、特にロシアのガス供給会社であるガスプロムによる競争の歪みが存在する可能性に関する懸念に対応するため、ガス市場に関する調査も進めている、とした。EU 域内のガスプロムが運営するガス貯蔵施設の平均充填率は約 16% であるのに対して、ガスプロム以外のガス貯蔵施設の平均充填率は 44% であるという事実に基づき、欧州委員会は現在、優先的な課題として、ガスプロムによる反競争的商行為の可能性に関するすべての疑惑を調査し、市場関係者から情報を収集している、という。欧州委員会がガスプロムを名指しして、EU における反競争的商行為およびガス貯蔵というエネルギー安全保障への毀損の可能性に触れている点は注目すべきことである。

4. REPowerEU : Chapter 2 「ロシア産化石燃料依存解消」

欧州委員会は、ロシア産化石燃料依存の段階的解消⁴は、「ガス供給の多様化」と「化石燃料への依存軽減の加速化」によって 2030 年よりもかなり前に可能であるという見解を示した。そのための中心的行動指針としては、以下の 2 点を柱とする EU 全体のエネルギーシステムの弾力性を高めることが大切であるとする。

第 1 の柱は、① LNG 輸入の増加、② ロシア以外のガス供給源からのパイプライン輸入の増加、および③ バイオメタンおよび水素利用の増加、によるガス供給の多様化である。そして第 2 の柱は、家庭やビル、産業、および電力システムの各レベルにおいて、エネルギー効率の向上⁵、再生可能エネルギー割合の増加、さらにはインフラのボトルネックへの対処により、化石燃料への依存を加速度的に減少させることである。

この 2 つの柱を通じて欧州委員会は、エネルギー効率と再生可能エネルギーに関する「より高い」「より早い」目標を設定することで、REPowerEU と Fit for 55⁶ の目標を調和させようとしている。

(1) ガス供給の多様化

ロシアからのガス輸入量 155bcm をどのようにして置き換えることが可能なのか。まず検討されたのが、ガス供給の多様化により、ロシア産ガスから脱却する方法である。その方法の第1は、非ロシア産ガスへの転換である。欧州委員会の試算によれば、LNG の輸入先多様化により 50bcm、パイプラインでの輸入先多様化により 10bcm が置き換え可能であるとされた。LNG に関しては、カタール、米国、エジプトおよび西アフリカ諸国などから、また、パイプラインからのガス輸入に関しては、アゼルバイジャン、アルジェリアおよびノルウェーなどからの輸入増加が検討された。

第2の方法は、天然ガスを再生可能ガスに転換するという方法である。欧州委員会が検討を開始したのは、バイオメタンガスおよび再生可能水素の利用である。まず、バイオメタンガスについては、計算上 Fit for 55 での目標を倍増することで、2030年までに 35bcm の生産が可能となる。そのため、加盟国に対して、特に農業廃棄物や残渣を含む持続可能なバイオマス資源から生産されるバイオメタンに資金を振り向けるべきであるとした。また、再生可能水素についても、Fit for 55 で検討された 560 万トンに加え、さらに 1500 万トンの再生可能水素があれば、2030年までに 25-50bcm のロシア産ガス輸入を代替できるとした⁷。これについて欧州委員会は、欧州における水素市場を推進するための規制的枠組みをさらに整備するとともに、ガスと水素の統合インフラ、水素貯蔵施設、および港湾インフラの整備の支援に乗り出す。新たに建設される国境を越えるインフラについては水素に適合したものでなければならないとした。地中海諸国を手始めとして、EU の近隣諸国との再生可能な水素製造と輸送に関する試験的プロジェクトの支援を通じて、加盟国が再生可能な水素を安価に入手することができるよう、産業界との協力を推進する意思を示した。

(2) 化石燃料への依存軽減の加速化

ガス供給の多様化と共にロシア産化石燃料依存の解消のために必要とされたのが、EU そのものの化石燃料依存軽減の加速化である。そのための方法としては、「太陽光、風力およびヒートポンプの利用拡大」と「産業の脱炭素化」が挙げられた。

太陽光、風力およびヒートポンプの利用拡大については、以下のような試算が示されている。Fit for 55 では、EU の太陽光発電および風力発電の設備容量の増加を見込み、2030年までに 17bcm のガス消費量を削減できると予測していた。この増加の速度を上げるため、欧州委員会は 2022 年に屋根設置型太陽光発電システムの普及を最大 15TWh 促進するとした。このイニシアティブを REPowerEU では「太陽電池戦略」

と呼び、EU 全域における太陽電池の普及状況の分析をもとに、現在存在する各種障壁を除去することで、太陽光発電の普及を加速させ、加盟国民が太陽光発電による恩恵を十分に受けられるようにするとした。これによるガス消費削減量は 2.5bcm と試算された。

ヒートポンプについては、EU が今後 5 年間で 1000 万台のヒートポンプを導入する（従来の 2 倍のペース）ことで、1.2bcm のガス消費量削減が可能になると試算された。ヒートポンプの市場展開を加速させるために、サプライチェーン全体の急速な拡大や建物の改築、および地域暖房システムの近代化を促進することが必要となる。そのためには原材料の供給確保などが課題となることから、欧州委員会、加盟国および産業界が戦略的パートナーシップを推進し、必要に応じて戦略的備蓄が行えるようにする。

(3) 産業の脱炭素化

REPowerEU では、革新的な水素ベースのエネルギー・ソリューションと、コスト競争力のある再生可能エネルギーの産業分野への展開を加速させることで、産業全体の脱炭素化を企図している。欧州委員会は、電化や水素転換を支援するため、電気分解機、次世代太陽光発電、および次世代風力発電などの革新的なゼロ（低）炭素装置の導入を積極的に推し進めるとした。

5. REPowerEU：結論

結論部において、欧州委員会は REPowerEU の主要な論点について再度強調している。

第 1 は、ロシアによるウクライナ侵攻にともなう安全保障環境の劇的な変化は、EU 域内における「クリーンエネルギー」への移行（いわゆるグリーン移行）を劇的に加速化させることで、欧州のエネルギー自立を高める必要があるとしたことである。

第 2 は、とはいえ短期的に影響を被るアクターへの配慮から、エネルギー価格高騰にともない大きな影響を受けるアクターや産業に対して加盟国が実施可能なメニューを示すとともに、ガス貯蔵に関する共同・協調的行動の重要性を指摘した。

第 3 に、ロシア産のガス輸入量（155bcm）の代替可能性について、輸入先の多様化のみならず非ガス資源の活用、グリーン水素、および再生可能エネルギーの導入

加速化について具体的な数値を用いながら議論したことである。REPowerEU を、Fit for 55 の目標を強化するものとして用いることで、最終的には欧州グリーンディールを補強する（促進する）推進力になることが期待された。

6. REPowerEU Plan COM(2022)230 final

REPowerEU が発表されてから約 2 ヶ月後の 2022 年 5 月 18 日、欧州委員会から REPowerEU Plan (European Commission 2022e) が発表された。当コミュニケは、副題が「ロシアの化石燃料への依存を急速に減らし、グリーン移行を促進する計画」となっている (European Commission 2022d)。

REPowerEU Plan では、REPowerEU を「ロシアの化石燃料への依存解消」のための政策であると明記し、それを①エネルギー源の多様化、②省エネルギー、③クリーンエネルギーへの移行の加速化、によって達成しようという。そして、その 3 つを支えるものはスマート投資であるとし、イノベーションの加速化をとまなう「グリーン移行」を目指す内容となっている (European Commission 2022e: 1)。

この詳細な中身については別稿で詳細に検証すべきであるためここでは触れないが、結論部の印象的な一文を紹介しておきたい。

「ロシアによるウクライナ侵攻によって深刻化した気候危機と、ロシアが経済的・政治的武器として利用している EU の対露化石燃料依存という、二重の緊急事態が存在する。欧州のエネルギーシステムの「グリーン移行」は、経済成長と産業のリーダーシップを強化し、2050 年までに欧州を気候ニュートラルへと導くものである。欧州委員会は、すべてのアクターに対して、この REPowerEU Plan の実施を通じて、欧州のロシアへのエネルギー依存を軽減するよう呼びかける」(European Commission 2022e: 20)。

この一文から、欧州委員会の「EU 気候変動・環境・エネルギー政策のさらなる発展による EU の対露エネルギー依存からの脱却」が強く意識されていることが理解できよう。

7. おわりに：日本外交への示唆

本章では、3月8日発表のREPowerEUの内容とその意味合いについて中心的に考察した。その特徴を簡単に述べれば、これまでのEUエネルギー政策の「3つのE」という方向性を堅持しつつ、「グリーン移行」の動きを加速させることで、「10年」以内に「ロシア産化石燃料からの脱却」を図るというものであった。

本章での議論から、日本外交への示唆があるとすれば、以下の3点にまとめられる。

第1に、エネルギー安全保障に関する国民的議論の必要性である。例えば2022年5月5日に発表されたユーロバロメーターの結果⁸によると、来年の冬に向けてリスク回避のためにEU内のガス貯蔵量を増やすこと、については86%の支持が、EUがエネルギー効率を高めるための措置をとること、については85%の支持が、ロシアによるウクライナ侵攻によって再生可能エネルギーへの投資がより急務になっていること、については84%の支持が示されている。ウクライナからの距離的な位置やエネルギー構成によって、加盟国毎の意識の違いはあるものの、REPowerEUの方向性は支持されていると言ってよい。日本国内においてエネルギー安全保障や今後のエネルギー調達に関する方向性が十分に議論され、国民に理解されているとは考えづらく、より開放的な議論を展開することが望まれる。

第2に、今回のロシアによるウクライナ侵攻は、いくつかのエネルギー産業に「機会の窓」を提供しうる。それは洋上風力発電、バイオマス、地熱発電、原子力発電といったサプライサイドのみならず、断熱住宅やスマートメーターなどのデマンドサイドにも及ぶ。この機会を日本経済再生のための産業育成と輸出促進の契機とできるかどうかは、日本の産業政策およびイノベーション政策の実施面の力が問われていると言ってよい。

そして、第3に、そして最もセンシティブなこととしてはエネルギー政策における「ロシア産化石燃料からの脱却」の問題⁹である。EU気候変動・エネルギー・環境政策を振り返ってみると、単一欧州議定書以降の域内エネルギー市場の自由化(Liberalisation)(Godzimirski and Nowak 2018, 228 および Kustova 2018, 205)、リスボン条約以降特に顕著になったEU域外への規制ガバナンス(Regulatory Governance)(Andersen et al. 2016, 51)の拡大による規制ブーム(Regulatory Boom)(Landry 2018, 279)、という流れが確認できる。そして、パリ協定の2050年までのカーボンニュートラルに向けて、「つなぎ」の化石燃料としての天然ガス需要が高まり(天然ガス黄金時代)(IEA 2011, 9)、これに比例してエネルギーの対露依存の高まりが生

じてきた。

REPowerEU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。そしてそれは、「つなぎ」のエネルギー輸入の代替地を検討すること（供給源の多様性）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達成への速度を高めることである。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。

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。外務省・経産省・環境省そして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た、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。

— 参考文献 —

- 市川顕(2022)「対ロ経済制裁に関するEUの対応—グローバル・ガバナンスの変容可能性—」『ロシアNIS調査月報』第67巻第11号44-66頁。
- Andersen, Svein S. Andreas Goldthau and Nick Sitter(2016), “The EU Regulatory States, Commission Leadership and External Energy Governance”, in Godzimirski, Jakub M. ed., *EU Leadership in Energy and Environmental Governance: Global and Local Challenges and Responses*, (London, Palgrave Macmillan), pp.51-68.
- BBC(2022.2.3)「EU、原発を「グリーン」認定の方針 ドイツやオーストリアは反対」BBC News Japan <https://www.bbc.com/japanese/60239320> [最終閲覧日 2022.11.18]
- Council of the EU(2022a), *EU Adopts Fifth Round of Sanctions against Russia over its Military Aggression against Ukraine*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/04/08/eu-adopts-fifth-round-of-sanctions-against-russia-over-its-military-aggression-against-ukraine/> [最終閲覧日 2022.11.18]
- European Commission(2022a), *REPowerEU: Joint European Action for More a Affordable, Secure and Sustainable Energy*, Strasbourg, 8th March 2022, COM(2022)108final.
- European Commission(2022b), *REPowerEU: Joint European Action for More Affordable, Secure and Sustainable Energy*, Press Release, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1511 [最終閲覧日 2022.11.18]
- European Commission(2022c), *REPowerEU: Joint European Action for More a Affordable, Secure and Sustainable Energy*, Strasbourg, 8th March 2022, COM(2022)108final ANNEX1.
- European Commission(2022d), *REPowerEU: A Plan to Rapidly Reduce Dependence on Russian Fossil Fuels and Fast Forward the Green Transition*, Press Release, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3131 [最終閲覧日 2022.11.18]

European Commission(2022e), *REPowerEU Plan*, Brussels, 18th May 2022, COM(2022)230final.

European Commission(2022f), *Eurobarometer: Europeans Approve EU's Response to the War in Ukraine*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2784 [最終閲覧日 2022.11.18]

European Commission(2022g), *Russia's War on Ukraine: EU Adopts Sixth Package of Sanctions against Russia*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2802 [最終閲覧日 2022.11.18]

European Commission(2022h), *Russia's War on Ukraine: EU Adopts Eighth Package of Sanctions against Russia*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5989 [最終閲覧日 2022.11.18]

European Parliament(2022.7.6), *Taxonomy: MEPs do not Object to Inclusion of Gas and Nuclear Activities*, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220701IPR34365/taxonomy-meps-do-not-object-to-inclusion-of-gas-and-nuclear-activities> [最終閲覧日 2022.11.18]

Godzimirski, Jakub M. and Zuzunna Nowak(2018), “EU Gas Supply Security: The Power of the Importer”, Szulecki, Kacper ed., *Energy Security in Europe: Divergent Perceptions and Policy Challenges*, (Cham, Palgrave Macmillan), pp.221-249.

IEA(2011), *Are We Entering Golden Age of Gas?, Special Report, World Energy Outlook 2011*, (Paris, IEA).

JETRO(2022.2.4)「欧州委、EU タクソノミーに天然ガスと原子力を含める委任規則案を発表」
<https://www.jetro.go.jp/biznews/2022/02/c888c6a0a14ad2eb.html> [最終閲覧日 2022.11.18]

Kustova, Irina(2018), “Unpacking the Nexus between Market Liberalisation and Desecuritisation in Energy”, Szulecki, Kacper ed., *Energy Security in Europe: Divergent Perceptions and Policy Challenges*, (Cham, Palgrave Macmillan), pp.203-220.

Landry, Paulina(2018), “Positive and Negative Security: A Consequentialist Approach to EU Gas Supply”, Szulecki, Kacper ed., *Energy Security in Europe: Divergent Perceptions and Policy Challenges*, (Cham, Palgrave Macmillan), pp.275-310.

— 注 —

- 1 EU のガス輸入相手国の割合は、ロシア 45.3%、ノルウェー 23.6%、アルジェリア 12.6%、アメリカ 6.6%、カタール 4.9%、その他 7.1% となっており、ロシアに対するガス依存の大きさがわかる。
- 2 これについては、当コミユニケの ANNEX1(European Commission 2022c)において詳述されている。ここでは、統合市場の利点を生かし、①消費者にとってアフオーダブルなエネルギー価格、②高い供給安定性、③持続可能な低炭素エネルギーシステムへの公正な移行の確保、という電力指令の目的が確認された。その上で、電力指令第 5 条の目的を、①エネルギー貧困層やエネルギーに脆弱な家庭の顧客の保護の確保、と②消費者の利益となる効果的な競争の確保、であるとし、今般の欧州におけるエネルギー供給不安を受けた状況において、例外的かつ期限付きで規制価格を実施することができるとした。特に ANNEX1 の第 4 節では、「現在、エネ

ルギー価格が高騰かつ変動している。加盟国が小売価格を規制する場合、EU エネルギー政策と電力指令のより広い目的を損なわないようにすることが重要である。この目的としては、「競争市場、消費者の権利拡大、再生可能エネルギーの増加、柔軟な電力システム、エネルギー効率の向上が含まれる」とした。ここでは加盟国に既存の化石燃料利用は含まれていない。加盟国の一部（ポーランド）などから発せられる自国の化石燃料利用という声に対しての、欧州委員会なりの回答であるとも読み取れる。

- 3 ここでは、ガス貯蔵のみならず送電システム運用者にも以下のような要請がある。「また送電システム運用者は、EU の東側からの電力流量や圧力が減少またはゼロになった場合に備えて、ネットワークで利用可能な容量を更新し最適化するための対策を行う必要がある」
- 4 EU のロシアからのガス輸入量は 155bcm（1550 億立法メートル）であり、各種政策で具体的にどのようにこの量を減らすことができるかが課題となる。
- 5 欧州委員会は、「エネルギー効率第一主義は、これまで以上に重要であり、すべての部門と政策に適用されるべきである。このような需要政策は、供給政策を補完するものである」とし、即効性のある対策として「エネルギー効率」対策の重要性が増したことを指摘する（European Commission 2022a）。
- 6 欧州委員会が 2021 年 7 月 14 日に発表した気候変動に関する政策パッケージのこと。2030 年の温室効果ガス排出目標について、1990 年比で少なくとも 55% 削減を達成するよう求めている。この目標は、現在の欧州委員会の優先政策項目第 1 位となっている欧州グリーンディールを推し進めるものとされる。
- 7 なお、この試算には原子力による水素が含まれている点については注意が必要となる。ロシアによるウクライナ侵攻前の 2022 年 2 月 2 日に、欧州委員会は EU タクソノミー規則において、天然ガスと原子力を（一定の条件はあるものの）共に持続可能な経済活動に含めるとした（詳細については、BBC 2022.2.3 および JETRO 2022.2.4 を参照のこと）。これについては、フランスなどの原子力産業を持つ国々と、脱石炭のためには天然ガス利用が不可欠な東欧諸国との間の妥協を図るものとして、ドイツやオーストリアなどが反対していた。なお、ウクライナ侵攻後の 7 月 6 日には、このタクソノミー規則に対する反対案が、欧州議会で審議され、賛成 278 票、反対 328 票で否決された（European Parliament 2022.7.6）。
- 8 この調査は 2022 年 4 月 13 日から 20 日の間に実施され、加盟 27 カ国の 26066 名からの回答をもとに集計された、EU におけるロシアによるウクライナ侵攻についての包括的世論調査である（European Commission 2022f）。
- 9 例えば、2022 年 4 月 8 日に発表された EU の対露経済制裁パッケージ第 5 弾では、加盟国間でなかなかまとまらなかったエネルギー禁輸の嚆矢として（一定の移行期間は設けたものの）石炭禁輸に踏み切った（Council of the EU 2022a）。その後の 6 月 3 日の対露経済制裁パッケージ第 6 弾ではロシアからの石油輸入の原則禁止（European Commission 2022g）、さらに 10 月 6 日の同第 8 弾ではロシア産石油に対する価格上限設定（二次制裁条項）を盛り込んでいる（European Commission 2022h）。なお、EU による対露制裁をめぐる政治過程については市川 2022 参照。

第 10 章

ウクライナ侵攻は欧州共通庇護体制を変えるか¹

——避難民保護にみる課題と展望——

宮井 健志

はじめに

2022年2月24日にロシアがウクライナに侵攻して以来、戦禍を逃れるために多数の避難民が発生している²。2022年12月現在、約790万人が周辺諸国に逃れており、国内外で移動を強いられた避難民の総数は1000万人をゆうに超える³。これは戦後欧州における最大の強制移動であり、近隣諸国だけでなく国際社会全体が多面的な対応を迫られている。

突如発生した人道危機に際して、欧州もまた前例のない対応を見せた。侵攻開始から間もない2022年3月2日、欧州委員会は大規模な避難民流出への応答として「一時的保護指令」⁴の発動を提案し、その翌日に理事会は全会一致でそれを採択した⁵。それ以来、欧州におけるウクライナ避難民保護は本指令を中軸として成り立つ。中長期的な保護については様々な課題が残るものの、本指令を中心に避難民保護が効率的かつ迅速に進められたことは特筆すべきである。それだけでなく、一時的保護を通じた欧州連合（EU）と加盟国の対応は、官民を横断する熱意と努力によって支えられていた。加盟国間の対立や緊張がむしる常態である共通庇護体制の経緯に鑑みれば、今後の欧州の対応が何を意味するのかは慎重な検証が求められよう。

そこで本稿では、EUを中心とするウクライナ避難民への対応をこれまでの共通庇護体制の文脈に位置づけ直した上で、その課題と含意を検討する。それにより、避難民対応を含めた今後の欧州の共通庇護政策を展望すると同時に、そこに見られる問題の多くが、日本を含むグローバルな難民保護体制の改革という課題と不可分だと示す。

本稿の構成は次の通りである。第1節では、ウクライナ侵攻以前の共通庇護体制の展開を確認する。第2節では、今回のウクライナ避難民支援の展開を分析する。第3節では、ウクライナ避難民保護をより巨視的観点から分析する。具体的には、(1) 欧州におけるウクライナ避難民保護の見通し、(2) 一時的保護の他の避難民への適用可能性、(3) ウクライナ避難民保護のグローバルな含意について検討する。末尾では、本稿の議論がもつ日本外交への含意を論じる。

1. 欧州共通庇護体制の展開

本節では、「難民危機」以降の欧州共通庇護体制の展開を概観し、ウクライナ避難民保護のアジェンダがいかなる文脈で出現したのかを確認する。

欧州全体で庇護政策を共通化する取り組みは1990年代に遡るが、その取り組みの構造的な問題点を露呈したのが、2015年からのいわゆる「難民危機」であった⁶。2015年から2016年の間にEU全体で行われた庇護申請数は250万件に上る。これはEU域内に入国し正規に申請が受理された数であり、潜在的な希望者数ははるかに多い。それでも、大量の庇護希望者の流入を受け、域内で最初に庇護希望者が入国した国が難民認定の責任を負うというダブリン規則は麻痺した。また、各国が独自に域内国境管理を再導入・厳格化した結果、欧州の自由移動体制全体が危機に陥った。

この危機の過程で、EUは無策ではなかった。2015年5月に欧州委員会は「欧州移民アジェンダ」を発表し、加盟国間での12万人の庇護希望者の再配置、前線国家への緊急対応のためのホットスポットの設置、域外国境の警備・救難体制の強化、域外諸国との外交的協調の模索など、数多くの対策を打ち出した。しかしそれでも、「危機」を真に食い止めたのは、2016年3月の「EU—トルコ間合意」であった⁷。トルコへの資金協力やビザ免除と引き換えに、欧州域内への難民の流入を水際で抑止するこの合意には批判も少なくない。しかし、この合意の結果、2017年の庇護申請件数は2015年よりも約9割減少する。これにより庇護を求める人びとの数自体が減ったわけではないが、EUのガバナンスの危機に小康状態がもたらされたのだった。

難民危機によって露呈した共通庇護体制の問題は多岐にわたる。ここではボトルネックに的を絞って3つ指摘したい。いずれも危機以前から指摘されてきた問題だが、今もなお抜本的改革の見通しは立っていない。これが今回の避難民保護の文脈となる。

第1に、EU次元での庇護審査の枠組みの欠如である。1999年の欧州共通庇護体

制の創設以来、難民認定者や補完的保護対象者の地位は共通化されつつあるが、認定手続きの基準設定は各国の裁量に任されている。この基準設定が各国で異なる結果、庇護申請の処理件数当たりの認定数の割合に大きな差異が生じている。EUは、欧州庇護事務所（EASO）のEU庇護機関（EUAA）への改組やEURODACによる庇護申請データベースの刷新といった取り組みを進めているものの、ほとんどは加盟国間の情報共有・処理の円滑化を目指すものであり、肝心の審査基準の標準化を含む加盟国裁量の調整は手付かずのままである。

第2に、難民認定処理の割り当てに関するダブリン規則の代替案の欠如である。ダブリン規則に基づく難民の割り当てがイタリアやギリシャといった一部の「前線国家」の過度な負担になりうることは、制定当初から懸念されていたし、難民危機はそれを現実化したにすぎない。しかし、その改革は難航しており、全加盟国が納得できるような代替案は見つかっていない。現状のところ、ダブリン規則を前提にEU次元で機能する補完的な送還・再配置のメカニズムが模索されているものの、その範囲は限られている。2019年9月に仏・独・伊・マルタ間で結ばれた再配置協定など、一部の加盟国での一時的な割り当て合意はみられるものの、EU次元での恒常的な枠組みは存在しない。

第3に、域外国境管理と対外協力に依存したガバナンス構造である。加盟国間での認定基準と処理割り当ての標準化が難航する中で、EUは、域外国境管理の強化や対外協力による規制の「外部化（externalization）」に注力してきた⁸。EUは、2016年に欧州域外国境管理庁を欧州国境沿岸警備機関に改組（いずれも名称はFRONTEX）するなど、海上パトロールを含む域外国境管理を強化してきた。また、資金供与やビザ規制との抱き合わせで難民不認定者の送還を認める「再入国パートナーシップ」を第三国と締結することで、送還の円滑化に努めてきた。これらは第三国による水際抑止へのEUの依存を示すものであり、再び大量流入が起きた場合にどう対応できるかは不透明であった。2020年にトルコが難民を意図的に流出させたスキャンダルは、このEUの弱みを突いた外交カードだったのである⁹。

以上のように、難民危機以降の共通庇護体制は、審査手続きと割り当ての恒常化の難航と水際抑止・対外協力の重視を特徴としている。この基調は、2020年9月に改定された「新移民・庇護協定」でも引き継がれている¹⁰。それに先駆けた同月の一般教書演説において、ウルズラ・フォン・デア・ライエン（Ursula von der Leyen）欧州委員長は「我々はダブリン規制を廃止し、新しいヨーロッパの移民管理システムに置き換えていく」と力強く語ったものの、そこに新基軸は見られない¹¹。それが強調

するのは、常設クォータ制度のない、資金供与と危機管理を中心とする「柔軟な連帯 (flexible solidarity)」であり、域外国境管理と第三国協力のさらなる強化であった¹²。加盟国間の基準統一や抜本的改革が難航すること自体は、EU が移民・庇護分野でもつ権限不足と、EU 加盟国内での合意形成の難しさから予期できたことである¹³。共通庇護政策の形成主体となるのは依然として加盟国であり、共通化への反対が根強い中では、EU としても危機対応のための水際抑止と対外協力の強化に注力せざるをえなかったとも言える。

しかし、こうした傾向は、共通庇護体制が「組織的偽善 (organized hypocrisy)」を体現しているとの批判に力を与える¹⁴。この表現は、EU が難民の自由や安全の保護を目指すと主張しながら、実際にはその締め出しと送り返しに注力しているという矛盾を突くものだ。EU は、難民問題において普遍の人権の擁護者たるべく野心的な言説を生み出す一方で、加盟国の利益を追求する保護主義的な政治的实践との間の乖離を埋めることができていない。こうして、EU 機能条約の第 80 条に謳われるような、EU 加盟国間の「連帯」と「公平な責任分担」といった原理は骨抜きとなっていたのである。

ウクライナ侵攻の以前、欧州の移民・難民政策の綻びは幾度も露呈していた。2020 年以降の Covid-19 のパンデミックでは、危機対応を理由とした加盟国の集権的な単独行動が目立った。また、2021 年 8 月のカブール陥落によるアフガン難民の流出、同年 11 月頃からのベラルーシによる難民の戦略的な送り込みと「武器化」は、新たな「危機」の到来とも囁かれた。EU は、こうした危機を前にして、その度に現実と建前の間での分裂を抱えながら、加盟国との調整に取り組んできた。もっとも、そうした努力は、ポスト難民危機にふさわしい共通庇護体制の確立からはほど遠いというのが、ウクライナ侵攻前夜の現実であった。

2. ウクライナ侵攻と EU の一時的保護

上記のような文脈のもとで起きたのが、ロシアによるウクライナ侵攻であった。庇護政策に関する内部調整が頓挫し、水際抑止と対外協力に頼らざるをえない状況下で、避難民の大量流出の発生は「危機」の再来を予兆させた。ところが、ウクライナ侵攻に際した欧州の対応は大胆であり、また効率的で迅速であった。人道危機を受けて、まず必要なのは避難民の安全と自由を確保する緊急策である。むしろ驚くべきは、難

民危機を凌駕する規模の避難民が加盟国に流出したにもかかわらず、大きな政治・外交的な混乱なく保護が提供されたことである。本節では、欧州のウクライナ避難民保護の展開を分析する。

ロシアのウクライナ侵攻後、何十万人もの避難民が国境を越えるなか、各国の庇護体制が対応しきれないことは明らかであった。そこで発動されたのが、「一時的保護指令」であった¹⁵。本指令は、保護対象となる避難民に対して、居住権、就労権、住宅支援、医療、社会的扶助、教育へのアクセスなどを一時的に保障するものである。一時的保護は、対象地域から逃れる人びとに対して集合的に保護資格を認める。これにより、避難民は個人単位での申請書類の準備や手続きに悩まされることなく、教育や安全にアクセスできる。その一方、保護期間は原則1年間（最大3年間）とされ、保護期間を終えた後は帰国が前提となる。

保護対象者となるのは、2022年2月24日以降にロシア武装勢力による軍事侵攻の結果、ウクライナから避難した次のカテゴリーの人びとである。(a) 2022年2月24日以前にウクライナに居住していたウクライナ国籍の者。(b) 無国籍者およびウクライナ以外の第三国の国民で、2022年2月24日以前にウクライナにおいて国際的保護または同等の国内的保護の受益者であった者。(c) (a)および(b)に該当する者の家族。なお、ウクライナで永住権をもつ無国籍者あるいは第三国の国民で出身国への帰還が困難な人びとについては、「加盟国は、この決定または自国の国内法に基づく適切な保護のいずれかを適用しなければならない」と一定の裁量を認めている¹⁶。

一時的保護は、難民認定や補完的保護といった個人単位での資格認定を前提とする手続きとは異なり、集団を対象として即時的に一時的な保護資格を付与することで、面倒な手続きを経ることなく迅速な保護を提供する。両者の違いを確認しておこう。一時的保護は、EU加盟国全体に対して保護責任が発生し、保護対象者はどの国家で保護を受けるかを選択できる。保護期間中はいつでもウクライナ本国に帰国が可能であり、また、EU加盟国内の自由訪問権（3カ月以内）を行使できる。対照的に、難民申請の場合には、最初に入国した加盟国で申請を行わなければならないが、また、申請後6カ月間は他の加盟国に移動することが禁じられている。これらの規則は、加盟国間での難民申請の繰り返しを防ぐための措置だが、家族が離散した状態で難民申請をした場合の再結合すら認めないこと、認定審査自体も6カ月以上かかることから、大規模な難民流入への対応には不向きであった。このように一時的保護は、恒久的な保護の代わりに、一時的ではあるが広く迅速な保護をEU単位で約束する画期的な枠組みなのである¹⁷。

実際にも、ウクライナ避難民に対する「一時的保護」の発動は決定的な効果をもたらした。2022年12月現在、国外に避難した約600万人の避難民のうち、これまで約480万人が一時的保護の対象者として登録されている¹⁸。登録者数で見ると、ポーランドでは約155万人、ドイツで約100万人、チェコで約47万人が保護されている。難民危機でのEU全体で処理した庇護申請数に匹敵する避難民をポーランドとドイツの2カ国で保護しているわけであり、一時的保護指令の発動は、EUや加盟国が大規模流入に対応する能力を持ち合わせていることを示した。本指令が発動されて以降、EU全体での大きな転換はなく、前線国家に対する資金供与や資源供給、あるいは職業訓練や言語教育といった社会支援が中心となっている。

避難民保護が迅速に進んだ背景には、市民やボランティアの意識も大きい。ウクライナ侵攻が開始した当初では、避難民を積極的に受け入れるべきとする回答はほとんどの加盟国で80%を超えていた。制度的な対応が追いつかない中でも、数多くの市民が家や店を貸し出し、保護に協力した。2022年の5・6月に行われた中東欧8カ国に関する世論調査によれば、すべての国家がウクライナ避難民の受け入れを肯定的に捉えており、また政府の方針を支持する傾向があった¹⁹。この支持の割合は、シリア難民などの他の難民グループをはるかに上回っていた。紛争と保護が長期化しつつある中で「保護疲れ」による意識変化の可能性はあるものの、こうした市民による積極的な対応が重要な役割を果たしたことは間違いない。

今回のウクライナ避難民保護において、一時的保護の発動はEUが取りえた最も現実的で有効な手段であった。避難民の再定住は円滑に進みうるか、戦争が長期化した場合の対応はどうかなど不透明なところは残るものの、EUの対応はおおむね評価されてよい。

しかし、一時的保護がこれほど有効な制度であるならば、これまでの難民危機においてなぜ一度たりとも発動されてこなかったのだろうか。もともと本指令は、ユーゴスラビア紛争の経験から、難民の「大量流出」という緊急時の対応策として2001年に策定されたものである。本指令は、2011年初頭以降の「アラブの春」、2015年の難民危機、2021年カブール陥落後のアフガン危機でも発動が検討されたものの、提案すら見送られていた。本指令の発動には欧州理事会で特定多数決（EU人口比65%以上、最低15の加盟国）での同意が必要となるが、賛同を得る見込みはなかった。実際にも、「新移民・庇護協定」の一環として、欧州委員会は発動の見込みがない「一時的保護」を廃止し、より緩やかな「即時的保護（immediate protection）」に転換することを提案したほどである²⁰。

一時的保護の発動に賛同が得られなかった理由は、いくつか考えられる。第1に、大量流入の定義や保護対象の範囲について解釈の余地が広く、誰がどのように決定するのが不透明だったことである。第2に、より重要なのは、一時的保護が、避難民をEUに招き入れる引力を強めることへの忌避感だろう。長らくEUは、第三国との再入国協定や域外国境管理の強化による水際抑止に力を入れてきたが、一時的保護はその方向性に逆行するように映ったと考えられる。第3に、指令に含まれる「連帯」条項をめぐる懸念がある²¹。指令には、それぞれの加盟国が自国の受け入れ能力を理事会と欧州委員会に通知し、能力に応じた保護対象者の移転・融通を通じて各国負担を平準化する内容が含まれる。この加盟国間の「連帯」を求める再割り当て策は、共通庇護政策でも特に論争的な内容であり、強い反発は必至であった。

今回の「危機」と以前の「危機」の分水嶺となったのは、EUの庇護政策の共通化に後ろ向きだった加盟国が一転して支持に回ったことである。この賛否の急速な転換がなぜ起こり得たのかは、今後さらに検討すべき主題であるが、2点は指摘できるだろう。第1に、自民族・自文化中心主義である。すなわち「ウクライナの人びと」を、「他地域の人びと」とは異なる形で認識する「身内鼯鼠」の価値観が効いている。政治言説でも、ウクライナ人がいかに自分たちに「近い」かが強調され、その裏面として、中東やアフリカ系のウクライナ避難民への差別的処遇も報道されていた²²。この二重基準の問題は軽視できない。第2に、共通化に後ろ向きだった加盟国が、EUからの支援を必要としていることである。ウクライナ国境に隣接する中・東欧諸国は避難民の「ホットスポット」となっている。これらの国家が、一国家のみで持続的に対応することは現実的ではなく、欧州全体での解決策が必要とされたのは自然な流れであった。

結局のところ、一時的保護を発動するための最も大きなハードルは、加盟国と加盟国市民が同じ方向を向けるかである。一時的保護を研究する国際法学者のメルテム・イネリ・サイガー (Meltem Ineli Ciger) は、これまで同指令が発動されてこなかった理由を丁寧に吟味した上で、今回の欧州の対応について次のように総括した。「一時的保護指令が2022年以前に実施されなかったのは、欧州委員会と理事会にそれを発動させる政治的意志がなかっただけのことである」²³。今回のウクライナ侵攻では、同族的な仲間意識と、共通庇護体制に反対してきた諸国による実利的賛成といった要因が重なるなかで一時的保護が発動され、有効に機能した。こうして、危機において「連帯」は現実化したのだった。

3. EUにおける「連帯」の持続性

ロシアのウクライナ侵攻による避難民受け入れをめぐる、EUは連帯している。それは、共通庇護体制のこれまでの展開を踏まえれば、驚いてしかるべきである。問題は、この連帯がどこまで持続可能なものであるのか、そしてその連帯は「誰との連帯か」にある。以下では、(1) 欧州におけるウクライナ避難民保護の見通し、(2) 一時的保護の他の避難民への適用可能性、(3) ウクライナ避難民保護のグローバルな合意をそれぞれ検討する。

(1) 欧州におけるウクライナ避難民保護の見通し

まず、EU加盟国内で保護されているウクライナ避難民は、今後どのような展開が考えられるか。ルール上では、最長で3年間は一時的保護の対象となる。すでにEUは、一時的保護の期間を2024年3月まで延長する決定を行っており、2025年3月までは延長される可能性が高い。すでに一部の避難民の帰国移動が始まっており、戦況次第では相当数が期限内に帰国するとみられる。一時的保護が有効に機能した例とされるコソボ紛争の場合には、紛争開始から1年で90%以上の避難民が帰国を選んだとされる²⁴。それでも、今回流出したウクライナ避難民の全員が帰国を選ぶことは考えにくく、保護期間を越えて滞在・定住を希望する人びとも一定数は残るだろう。

一時的保護は、あくまで「一時的」な資格である。その運用にあたっては、期限を適切に設定する必要がある、また保護対象者に帰国を強制してはならない。もとより一時的保護は「恒久的な解決策」にはなりえないのであり、いかなる地位への移行をどう認めていくかが問われていくことになる²⁵。

そこで、いくつかの道筋を考えてみよう。まず、通常の難民認定手続きを経て条約難民として保護されるルートである。一時的保護の対象者であっても、難民申請をすることは妨げられないため、定住を目指す場合には通常の難民申請を行うことは考えられる²⁶。しかし、ウクライナ避難民の場合、出身国における「迫害のおそれ」を重視する条約難民の定義には該当しにくく、難民性は不明確である²⁷。また、条約難民として認められない場合には、補完的保護の対象として滞在が認められる可能性もある。こちらも補完的保護に該当するかは、個人単位で行われる庇護申請の審査次第であり、ウクライナ避難民全員に認められることはないだろう。審査にかかる手間や期間を考えると加盟国の反発も予想される。そのため、どちらのルートもあまり現実的とは言えない。

通常の難民認定手続きを経ないルートとしては、一定期間の滞在をもって「定住者」など難民以外の地位に移行することが考えられる²⁸。その場合には、同一の加盟国内に合法的かつ継続的に5年以上居住した人びとに適用される「長期居住者指令」²⁹などが援用されることになろう。このルートの政治的な利点は、ウクライナ避難民を通常の難民とは別途のカテゴリーに留めおくことで、その是非はともかく「例外」にできることである。ウクライナ避難民を「難民」としないならば、難民認定をめぐる加盟国の裁量の問題に踏み込まずに済むため、実施上のコストも少ない。同様に、仮にウクライナのEU加盟が認められた場合には、EU市民権の取得に伴い非難民カテゴリー化が図られることになる。

ウクライナ避難民保護は、戦争の終結の見通しに大きく左右されるものの、大筋では自主帰還を前提に、残留者には非難民カテゴリーで定住を認めていく可能性が高い。

(2) 一時的保護の他の避難民への適用可能性

ウクライナ避難民保護は、一時的保護の発動なくして成立しなかった。一時的保護はウクライナ避難民以外の人びとにも今後適用される可能性はあるのだろうか。これまでの欧州共通庇護体制の展開を踏まえると、その可能性が高いとは言えない。

第1に、加盟国における「二重基準」の存在である。一時的保護指令では、ウクライナ国籍の避難民だけでなく、無国籍者やウクライナでの難民認定者などを保護の対象に含めており、また難民資格のないウクライナの永住者や定住者に対しても保護を拡張するよう求めている。スペインやフィンランドはこの勧告に従い広い範囲に一時的保護を認めているが、これらはむしろ例外であり、他の加盟国のほとんどは後者の人びとには認めていない。すなわち、一時的保護による「連帯」の範囲は、戦禍を逃れた「人びと」ではなく、戦禍を逃れた「ウクライナ人」なのである。ここに自民族中心主義を読み取ることは容易いが、その克服は容易ではない。

第2に、ウクライナとEUとの関係である。先に確認したように、難民危機以降のEUの庇護体制の基調は、水際抑止と対外協力による「外部化」であった。現状、シリアやアフガニスタン、イラクからの庇護希望者は、合法的にEU域内に入るだけでなく、域外国境に近づくことすら困難な状況にある。ウクライナ国籍者は、一時的保護が発動される以前から加盟国へのビザなし渡航が認められており、またシェンゲン圏に直接接していることから、大量流入は合法的に行われ、「外部化」によって阻止するような経由地もなかった。水際で入国を阻止できる人びとを加盟国があえて招き入れるインセンティブは少ないだろう。

第3に、今回の侵攻が「ロシア」によるものだった点である。フォン・デア・ライエン委員長は、一時的保護を発動する会見でこう述べた。「欧州は保護を必要とする人びとの側にいる。プーチンの爆弾から逃れてきた人びとはすべて欧州に歓迎される。我々は避難所を求める人びとに保護を提供し、安全な帰路を探している人びとを支援する」³⁰。ロシアにとってウクライナ侵攻の理由がウクライナのEUとNATOへの接近にあるとすれば、欧州とはこの戦争の当事者である。このような差し迫った当事者意識は、他の文脈では共有されにくい。

したがって、ウクライナ避難民への一時的保護の発動が功を奏したとしても、共通庇護体制全体との関係で考えれば「例外」的な措置にすぎないのは確かである。しかし、紛争や暴力からの保護が普遍的なニーズに立脚する限りで、保護するか否かの判断を、共感の有無や文化的・人種的な近接性に依拠させるべきではない。その論理が非合理的な「二重基準」を示す以上は、その論理構造を批判的に捉えていく必要がある。つまり、ウクライナ避難民保護を「例外」とする言説自体を見直すべきなのである。

(3) 一時的保護のグローバルな含意³¹

一時的保護は、本来的に不完全な措置であり、難民問題の恒久的な解決策ではない。しかしそれは、従来の難民保護体制を「補完」する可能性を持つ。この視角が、ウクライナ避難民保護を「例外」にしないための鍵である。

現在の国際難民保護体制の基軸となるのは、1951年の「難民の地位に関する条約」である。本条約は、難民を「人種、宗教、国籍、政治的意見やまたは特定の社会集団に属するなどの理由で、自国にいと迫害を受けるかあるいは迫害を受けるおそれがある」ために「国籍国の外にいる者」と定義した。この定義に基づけば、「迫害のおそれ」と「他国に逃れた」という2点を中心に難民性が認定される。

本条約の定義は、長らくその硬直性が批判されてきた。というのも、明白な「迫害」がない人々、例えば自然災害や飢饉、紛争から逃れる人々や、また「迫害」を受けても国内に留まる国内避難民は、「難民」として保護する対象ではないと解釈しうるからである。大半のウクライナ避難民もこの定義には当てはまらない。人権侵害や生存の危機から逃れようとする人々を広く「難民」として捉える立場からすると、この定義は確かに狭い。

「難民」という概念をめぐっては、長らく2つの見方が対立してきた³²。難民を広い意味での避難民とする「人道的」な見方と、難民をあくまで出身国での「迫害」によって居住地を追われた人々として狭義に捉える「政治的」な見方である。1951年

難民条約の定義は、基本的に後者の見方に立つ。

どちらの見方も問題がある。人道的な見方に基づくと、各国家が避難民に対して負う責任は「慈善」の問題として回収されやすい。難民受け入れが「慈善」だとすると、保護を提供する責任は不完全義務となり、義務を履行するかについて国家に裁量を広く認めることになる。まともな国家は、危険や窮乏に苦しむ人びとに対して救済の手を差し伸べるべきだが、過剰な負担を通じてまで受け入れる義務はないとし、責任逃れを原理的に許容するのである。

かたや政治的な見方にも問題がある。政治的な見方は、考慮要素が厳格である分、一部の避難民に対しては国家裁量の範囲を限定できるが、保護対象が狹量になりやすい。人道的な見方に含まれる確かな規範は、私たちが避難民に対して負うべき責任の範囲は、必ずしも政治的な「迫害」によるものに限らないということだ。「迫害」にのみ着目し、保護の範囲を狭く解することは、制度上は筋が通っていると言い張れても、諸国家が負うべき責任から目を背けるものでしかない。

私たちが追求すべきは、2つの対立する見方を無理に「統一」するのではなく、一貫した見方のもとで適切に「配置」することであろう。つまり、広義の避難民と目される人々が、どんな要因で避難し、何を求めているのかに着目し、それぞれのニーズに応じて保護を複合的に提供する枠組みを考えるべきなのである

この点で参考になるのが、政治哲学者のデイヴィッド・オーウェンが近著で提唱する「国際正義」に基づく第3の構想である³³。オーウェンは、国際国家システムを、一方では国家主権と不介入、他方では普遍的人権という二重の規範に基づいた秩序とみなす。この秩序は、人権保護の任務が領土内の人口に責任をもつ各国家に割り当てられた、グローバル・ガバナンスのシステムとして理解される。この秩序の正統性は、各国家が人権保護の任務を全うできることに存しており、もしある国家がこの任務に失敗する場合には、国際秩序自体の正統性が問われてくる。ここからオーウェンは、人権保護が行き渡らない避難民を救済することは、人道的責任とも、政治的責任とも異なる、「正統性の修復メカニズム」として国際社会全体で責任を負うべきものと再定位する³⁴。

オーウェンの議論の興味深い点は、「正統性を修復」する方式を、保護内容に応じて区分したことである³⁵。具体的には、構成員資格自体の回復を要する「庇護 (asylum)」、基本的な安全・自由・福祉に対する脅威から保護する「聖域 (sanctuary)」、飢饉や自然災害などの事態に対して安全地帯を提供する「待避 (refuge)」の3つである。オーウェンは、これら3つの救済策を組み合わせながら、各国家が国際社会の

一員として負う一般的な責任と、地政学的関係や社会的紐帯を通じて負う特別的・個別的な責任とを複合的に履行していく難民保護構想を提示している。

オーウェンの図式で言うならば、従来の「庇護」を通じた保護は、「聖域」と「待避」を通じて補完していくことが望ましい。通常の難民認定手続きによる「庇護」は、個人単位での審査がどうしても必要となる。そのため、戦争や紛争などの暴力や、自然災害や飢饉といった緊急事態による大規模な避難民保護には、一時的であれ「聖域」や「待避」の機会を認めるほうが効率的かつ適切な場合も多いだろう。今回のウクライナ侵攻による一時的保護の発動は、その一つの証左となった。これは「庇護」を軽視するものではない。問題は、「庇護」か「送還」かという二者択一を避難民に強いことなく、必要な保護を適切に提供していくシステムをどう構築するかである。

もちろんオーウェンの提案は一案にすぎず、避難民のニーズをどう区分し、各国家にどう責任を割り当てるかという問いに魔法の答えがあるわけではない³⁶。しかし、「難民とは誰のことか」をめぐる論争に終結の兆しがないなか、必要な人びとへ公正に保護を提供するための一つの捉え方として参照する価値は大きい。

4. おわりに：日本外交への含意

危機のなかで醸成される連帯に水を差したいわけではない。また、避難民保護が最優先課題である点も言うまでもない。ウクライナ侵攻による避難民保護でみられた「連帯」が、共通庇護体制の方針転換に繋がりうるかはさらなる検証が必要である。

今回の欧州の危機対応は、人びとの痛みに寄り添う感情や情念がいかに政治を変えうるかという教訓を示した。慈善、憐憫、義憤の意識は、ときに合理的な損得勘定では達成しえない変革を可能にし、その意識に基づく非合理的な差異化をも正当化する。ここで鍵となるのは、連帯の持続性である。危機の中で生まれた一時的な連帯は、危機を乗り越えた後に持続するとは限らない。協力を支援し調整する制度なしの連帯は、心もとない。ウクライナは救い、アフリカ・中東は見放す、この姿勢を冷笑することは容易い。しかし考えるべきは、ウクライナ避難民の保護を最大限に重視しつつ、制度に媒介された普遍的な避難民保護のアジェンダへと連帯のエネルギーをどう結びつけるかである。

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月に岸田文雄首相は、ウクライナ避難民を日本で受け入れていく姿勢を示した。それ以来、日本は2500人

余りのウクライナ避難民を保護している³⁷。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れば、これを「偽善」と捉えるのも無理はない³⁸。しかし、「偽善」であっても、日本が難民問題について新たに責任を引き受ける姿勢を示したことを評価することは可能だろう。

日本の避難民受け入れが「二重基準」をはらむことは誰の目からも明らかであった。しかし見逃すべきではないのは、この「二重基準」であるという批判を受け、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ことである。2021年5月以降に半年間の滞在が認められていた在留ミャンマー人に対しては、2022年4月よりウクライナ避難民と同等の権利資格が認められ、日本版の一時的保護ともいべき基準の調和が図られた³⁹。さらに同年8月にはアフガニスタン避難民98名が難民認定されるなど、長らく「難民鎖国」と形容されてきた日本にも変化が見られる⁴⁰。

もちろん、このことを手放しに称賛することはできない。ウクライナやミャンマーの人びとへの一時的保護が中・長期的保護とどう結びつくのかは現状ははっきりしていない。もし一時的保護が中・長期的保護の提供を決める政府の意向を単に反映しているとすれば、批判されて然るべきである。今回の場当たりのとも見える対応が、定住や帰還という避難民自身の選択を保障する不可欠なワンステップとなるように今後も注視していく必要がある。

EUでも日本でも、ウクライナ避難民保護が「例外」的な性質を持つことは明らかだ。しかし、そうした「例外」が実際に機能し、人びとに安全を提供しうることを私たちは理解している。必要なのは、なぜそれが「例外」なのかを問い続けることである。ウクライナ避難民は特別扱いでした、ということで終わらせてはならない。一時的な連帯を「偽善」で終わらせず、言葉にした責任を政府が果たすべく不断に働きかけていかなければならないのは、私たちなのである。

—注—

- 1 本稿の内容は、本プロジェクト期間中に執筆された拙稿の内容と一部重複している。宮井健志「『難民』をどう捉えるべきか」日本国際問題研究所研究レポート（2022年2月）；宮井健志「『難民』をどう捉えるべきか（2）：ウクライナ侵攻とEUの一時的保護」日本国際問題研究所研究レポート（2022年3月）。
- 2 本稿では、侵攻の直接的・間接的な影響により居住地を離れた人々を「避難民」と総称し、

1951年の難民条約に基づく「難民」と区別して扱う。現状、ほとんどのウクライナ避難民は「一時的保護」の対象であり、今後「難民」と認定される可能性がないわけではないものの、概念上の混同を避けるためである。

- 3 UNHCR, Operational Data Portal< <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>>2023年1月9日アクセス ; IOM, Displacement Tracking Matrix <<https://dtm.iom.int/ukraine>>2023年1月9日アクセス。
- 4 “Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences Thereof,” 212 OJ L § (2001), <http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj/eng>.
- 5 “Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 Establishing the Existence of a Mass Influx of Displaced Persons from Ukraine within the Meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and Having the Effect of Introducing Temporary Protection,” 071 OJ L § (2022), http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj/eng.
- 6 難民危機については、さしあたり次を参照。遠藤乾『欧州複合危機』（中央公論新社、2016年）第3章；佐藤俊輔「難民危機と変調するEU」『令和元年度外務省外交・安全保障調査研究事業 混迷する欧州と国際秩序』（日本国際問題研究所、2020年）。
- 7 European Council, “EU-Turkey statement,” 18 March 2016, <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>> 2023年1月6日アクセス。
- 8 佐藤「難民危機と変調するEU」88-90頁；Sandra Lavenex, “‘Failing Forward’ Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System,” *Journal of Common Market Studies* 56, no. 5 (2018): 1195–1212.
- 9 Ayhan Kaya, “Migration as a Leverage Tool in International Relations: Turkey as a Case Study,” *Uluslararası İlişkiler / International Relations* 17, no. 68 (2020): 21–39.
- 10 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en
- 11 <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/mandatory-relocation-still-point-of-contention-in-new-eu-migration-pact/>
- 12 「新協定」に関する包括的な検討として、次を参照。Sergio Carrera and Andrew Geddes, eds., *The EU Pact on Migration and Asylum in Light of the United Nations Global Compact on Refugees* (Florence: European University Institute, 2021).
- 13 Lavenex, “‘Failing Forward’ Towards Which Europe?”; Natascha Zaun, “States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-Adoption of a Refugee Quota System,” *Journal of Common Market Studies* 56, no. 1 (2018): 44–62.
- 14 Lavenex, “‘Failing Forward’ Towards Which Europe?”
- 15 Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, 7 August 2001, OJ L 212, 2001/55/EC (<http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>). ウクライナ侵攻との関係では、Steve Peersによるブログ解説が詳しい。Steve Peers, “Temporary Protection for Ukrainians in the EU? Q and A,” *EU Law Analysis*, 27 February 2022 <<http://>

- eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html> 2022 年 10 月 25 日アクセス。
- 16 Council Implementing Decision (EU) 2022/382, Art. 2(2).
- 17 なお、一時的保護認定者はいつでも難民申請が可能であり、一時的保護は難民認定について「予断を与えるものではない」とされる。Directive 2011/95/EU, Art. 3.
- 18 UNHCR, Operational Data Portal< <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>>2023 年 1 月 9 日アクセス。
- 19 Lenka Dražanová and Andrew Geddes, “Attitudes towards Ukrainian Refugees and Governmental Responses in 8 European Countries,” *ASILE*, 6 September 2022, <<https://www.asileproject.eu/attitudes-towards-ukrainian-refugees-and-governmental-responses-in-8-european-countries/>>2022 年 12 月 12 日アクセス。
- 20 Meltem Ineli-Ciger, “Immediate Protection in the New Pact on Migration and Asylum: A Viable Substitute for Temporary Protection?,” in *Reforming the Common European Asylum System: Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum*, ed. Daniel Thym (Baden: Nomos, 2022), 149–60.
- 21 Directive 2011/95/EU, CHAPTER VI: Solidarity.
- 22 “People of colour fleeing Ukraine attacked by Polish nationalists,” *The Guardian*, 2 March 2022.
- 23 Meltem Ineli Ciger, “Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards,” *ASILE*, 6 October 2022, <<https://www.asileproject.eu/reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards/>>2022 年 12 月 20 日アクセス。
- 24 UNHCR, “Kosovo Albanians in Asylum Countries: UNHCR Recommendations as Regards Returns,” 1 October 1999 <<https://www.unhcr.org/news/updates/1999/10/3c3c4b8c5/kosovo-albanians-asylum-countries-unhcr-recommendations-regards-returns.html>> 2023 年 1 月 10 日アクセス。
- 25 難民問題への「恒久的な解決策」とされるのは、「自主帰還」「庇護国社会での統合」「第三国定住」の三つである。
- 26 一時的保護対象者が難民申請をいいうるかどうかは、各国の法制度によって異なる。トルコの場合、一時的保護の対象者（例えばシリア難民の多く）は通常の難民申請を行うことが認められず、そのため滞在が長期化しても権利が不安定な状態が続いている。次を参照。Meltem Ineli-Ciger, “Is Resettlement Still a Durable Solution? An Analysis in Light of the Proposal for a Regulation Establishing a Union Resettlement Framework,” *European Journal of Migration and Law* 24, no. 1 (2022): 27.
- 27 ウクライナ避難民の難民性については、次を参照。Hugo Storey, “Are those fleeing Ukraine refugees?,” *ASILE*, 28 June 2022 <<https://www.asileproject.eu/are-those-fleeing-ukraine-refugees/>> 2022 年 12 月 26 日アクセス。
- 28 日本国際問題研究所欧州研究会における Meltem Ineli-Ciger 氏のリプライから示唆を受けた。
- 29 “Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 Concerning the Status of Third-Country Nationals Who Are Long-Term Residents,” 016 OJ L § (2003), <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/109/oj/eng>.
- 30 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1469

- 31 本節の記述は、宮井「『難民』をどう捉えるべきか」の一部を再構成し加筆したものである。
- 32 David Owen, *What Do We Owe to Refugees?* (Cambridge: Polity, 2020).
- 33 Ibid.
- 34 Ibid., 47.
- 35 Ibid., chap. 3.
- 36 他の有力な構想として、次を参照。Alexander Betts and Paul Collier, *Refuge: Transforming a Broken Refugee System* (London: Allen Lane, 2017).
- 37 出入国在留管理庁「ウクライナ避難民に関する情報」<https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/01_00234.html> 2022年12月10日アクセス。
- 38 レジス・アルノー「日本『ウクライナ難民受け入れ』偽善に聞こえる訳」東洋経済オンライン、2022年3月16日<<https://toyokeizai.net/articles/-/539064>> 2023年1月10日アクセス。
- 39 出入国在留管理庁「本国情勢を踏まえた在留ミャンマー人への緊急避難措置」<https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/10_00036.html> 2023年1月10日アクセス。
- 40 「アフガニスタンからの98人を難民認定」朝日新聞、2022年8月23日。

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ョア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加盟未滿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に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。

研究体制

「米中覇権競争下の日欧連携」研究会

主査：	遠藤 乾	東京大学大学院法学政治学研究科教授／ 日本国際問題研究所客員研究員
委員：	板橋 拓己	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	市川 顕	東洋大学国際学部グローバル・イノベーション学科教授
	太田瑞希子	日本大学経済学部准教授
	合六 強	二松學舎大学国際政治経済学部准教授
	佐藤 智恵	明治大学法学部教授
	高安 健将	成蹊大学法学部教授（2020年度～2021年度）
	鶴岡 路人	慶應義塾大学総合政策学部准教授
	東野 篤子	筑波大学大学院人文社会科学研究科教授
	宮井 健志	成蹊大学法学部客員准教授
	宮下雄一郎	法政大学法学部国際政治学科教授

(敬称略、五十音順)

委員兼幹事：	市川とみ子	日本国際問題研究所所長
	尾崎壮太郎	日本国際問題研究所研究調整部長
	高島亜紗子	日本国際問題研究所研究員
担当助手：	大山 美幸	日本国際問題研究所研究助手

尚、本研究会に講師として以下の先生にご参加頂き、執筆をお願い致しました。
ここに改めて感謝申し上げます。

小川 浩之 東京大学大学院総合文化研究科教授

戦禍のヨーロッパ—日欧関係はどうあるべきか—

発行： 2023年3月31日

編者： (公財)日本国際問題研究所

公益財団法人 日本国際問題研究所

〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-8-1 虎の門三井ビル3階

TEL：03-3503-7261 (代表) FAX：03-3503-7292

URL：<https://www.jiia.or.jp>

ISBN978-4-8193-0035-3

写真：AP/アフロ



公益財団法人日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

ISBN978-4-8193-0035-3