

2024年3月21日

EUによる対中国アプローチの変遷 —ロシアによるウクライナ侵略の影響を中心に— (中国・台湾研究会コメンタリーNo. 2)

筑波大学 人文社会系 教授
東野篤子

1. ロシアによるウクライナ侵略開始前の EU・中国関係

欧州諸国は、2010 年半ばまでは中国との良好な関係を追求しようとしていたが、2010 年代後半以降徐々に対中認識を悪化させるようになった。中国による一帯一路とそれがもたらす欧州での大型投資への反発や、南シナ海における勢力拡張、新疆ウイグル自治区における人権問題などの複合的な要因がその背景にある¹。本稿では、欧州諸国および欧州連合（EU）による対中アプローチの変化を概観したのち、2022 年 2 月のロシアによるウクライナ侵略が欧州と中国との関係にどのような影響を与えているのかについて考察する。なお本稿はあくまで、EU から見た対中国認識の推移を考察対象とするものであり、中国からの視点については検討の対象外であることを予め断っておきたい。

EU が中国に対して懸念を有していることを明確に打ち出したのは、2019 年に欧州委員会が発表した「EU・中国戦略概観」（以下「戦略概観」）においてであった。欧州委員会は同文書において、EU にとっての中国を「協力パートナー」、「交渉パートナー」、「経済的競合者」と並んで「システムミック・ライバル」と表現した²。この「戦略概観」全体のトーンおよび「システムミック・ライバル」という言葉が EU の中国に対する「不信 (mistrust)」の表れであると広く解釈されたこともあり³、国際的な耳目を集めた。中国側からは、この「戦略概観」公表こそが、現在の EU・中国の緊張関係の出発地点となったという指摘もある⁴。

2020 年代以降には、EU・中国関係を著しく悪化させる事態が立て続けに生じた。重要な展開を二点あげるなら、第一には EU・中国間の制裁の応酬と、その帰結としての EU・中国包括的投資協定 (CAI) 承認の凍結である。EU は 2021 年 3 月 21 日の外務理事会で、新疆ウイグル自治区をめぐる人権状況を問題視し、中国国内の 4 名および 1 組織に対して制裁を科すことを決定した⁵。中国の反応は素早く、同日中に欧州議員や EU 加盟各国議員等 10 名と、EU の政治安全保障委員会、中

¹ 松田康博「中国・欧州関係の構造変化——欧州の対中警戒と対台接近はなぜ起きたか？」川島真他編『ユーラシアの自画像——「米中対立／新冷戦」論の死角』PHP 研究所、2023 年。

² Joint Communication, “EU-China – A strategic outlook,” JOIN(2019) 5 final, Strasbourg, 12 March 2019, <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-astrategic-outlook.pdf>, p. 1. (2024/3/15 閲覧、以下同)

³ President of Russia, “Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development,” 4 February 2022, <http://www.en.kremlin.ru/supplement/5770>.

⁴ Yifan Ding & Alice Ekman, “China-Europe Relations, Two Years After Russia Invaded Ukraine,” Carnegie Endowment for International Peace, 11 March 2023, <https://carnegieendowment.org/2024/03/11/china-europe-relations-two-years-after-russia-invaded-ukraine-pub-91940>.

⁵ Council of the EU, “EU imposes further sanctions over serious violations of human rights around the world,” Press Release, Brussels, 22 March 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/22/eu-imposes-further-sanctionsover-serious-violations-of-human-rights-around-the-world/>.

国研究に特化したドイツのシンクタンクの2組織を対象とした報復制裁を科した。これを受け、欧州議会は同年5月、中国の制裁が解除されない限りCAI承認プロセスを凍結するという決議を採択した⁶。これにより、ドイツのメルケル首相(当時)の尽力によって2020年12月末に基本合意したCAIは、現在も発効にこぎ着けていない。

第二の重要な展開は、2021年中にリトアニアが台湾に急激に接近したことにより、中国がリトアニアに対して経済制裁を科したことである。リトアニアは2021年11月「駐リトアニア台湾代表処」(The Taiwanese Representative Office in Lithuania)を開設したが、これは台湾がヨーロッパにおいて、初めて「台湾(Taiwan)」を冠した名称で設置した代表処となった。リトアニアのこの動きに対して中国は激しく反発し、2021年末、リトアニア製品の通関を拒否したり、リトアニアからの輸入申請を却下したりするなどの一方的措置を執ったりした。中国の禁輸措置はリトアニア製品に留まらず、リトアニア製品が含まれる他のEU諸国の製品をも含んでいた。EUはこうした中国による対リトアニア措置を悪質な経済的威圧(economic coercion)と見なし、2022年12月にWTOパネル設置を正式に求めることを表明した⁷。本件は現在に至っても解決を見ていない⁸。

ただし上記のような状況をもってしても、欧州・中国の双方が、決定的な決裂を回避する方向を維持してきたことには留意が必要である。EUにとって中国は、輸出入共に最重要のパートナーである⁹。このため、EUと中国とのあいだに看過できない立場やアプローチの違いは存在するものの、EUが対中関係を完全に断ち切ることは現実的ではないと判断されてきた。このためEUは、中国が欧州の価値観や利益に反する行動をとる場合には警戒し、とりわけ経済安全保障の分野において必要な措置を取ってきたものの、対中関係のさらなる悪化は避けるべきとの政治力学を働かせてきたといえる¹⁰。

2. ロシアによるウクライナ侵略が欧州・中国関係に与えた影響

とはいえ2022年2月のロシアによるウクライナ全面侵攻は、EUの対中国認識の悪化を一段と加速させる効果を有した。そもそも2022年2月4日、中ロ首脳会談において「(中ロの)友情に上限はなく、協力を『禁じられた』領域などない」と確認したことは¹¹、ロシアによる侵略開始以前から欧州の対中警戒を高めるきっかけとなった¹²。また、侵略開始後間もない2022年4月にオンラインで開催されたEU・中国首脳会議は、ロシアによるウクライナ侵略をはじめとした様々な問題を巡り、両者の応酬の場となった。習近平は、「(米国から)独立した対中国政策を構築するよう」強く欧州に求めたという。一方のEU側は、中国が同首脳会合で「ウクライナの話も人権の話もしようせず、よいことばかり話そうとした」(ボレル上級代表)と、中国との対話がほとんど成立しなかった苛立ちを隠さなかった¹³。侵略開始以降3年目を迎える現在も、中国がロシア

⁶ European Parliament, “European Parliament resolution of 20 May 2021 on Chinese countersanctions on EU entities and MEPs and MPs,” 2021/2644(RSP), 20 May 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021IP0255>.

⁷ この経緯については以下の拙稿を参照。「習近平に恥をかかせた 欧州の『中国離れ』のきっかけとなった小国リトアニアの勇敢な行動」『プレジデントオンライン』2021年12月28日、<https://president.jp/articles/-/53311>。「EUおよびEU加盟諸国と台湾——関係構築の経緯と現状」『交流』第990号、2023年9月。

⁸ Matěj Hulička, “Lithuania’s WTO Case and Why It Won’t Change Anything,” ChinaObservers, 2 November 2023, <https://chinaobservers.eu/lithuanias-wto-case-and-why-it-wont-change-anything/>.

⁹ European Commission, “China-EU - international trade in goods statistics,” February 2024, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/55157.pdf>.

¹⁰ 鶴岡 路人「変容するEUの対中戦略—経済安全保障分野を中心に」RIETI Discussion Paper Series, 23-J-037, 2023年10月。 <https://www.rieti.go.jp/publications/summary/23100001.html>.

¹¹ President of Russia, Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development, 4 February 2022, <http://www.en.kremlin.ru/supplement/5770>.

¹² 一例として、Ulrich Jochheim, “China-Russia relations: A quantum leap?,” European Parliamentary Research Service, 31 March 2022.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729349/EPRS_BRI\(2022\)729349_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729349/EPRS_BRI(2022)729349_EN.pdf).

¹³ European External Action Service, “EU-China Summit: Speech by High Representative/Vice-President Josep

を通商面で支え続け、それによって EU や G7 のロシアに対する制裁効果を弱めているという認識は、米欧諸国間で一定程度共有されているといえる¹⁴。

とはいえ、欧州諸国の対中認識が必ずしも一枚岩ではない点、そして欧州各国の国内でも様々な立場や考え方が存在する点——まさに、「欧州は中国を巡って分裂している」状況——には留意が必要である¹⁵。そのうえで、ロシアによるウクライナ侵略以降の欧州の各アクターの立場をあえて大きく二つに分類すると、中国を「ロシアの支援国」と見て不信感を募らせ、中国の意図について警戒を呼びかけるものと、ロシアによる侵略の帰結としてエネルギー分野を中心とした「脱ロシア化 (de-Russification)」を進めざるを得ないものの、欧州が対中関係までも同時に著しく悪化させることは得策ではないというものとに整理可能であろう。

前者の立場にあることを明確にしているのは中・東欧諸国が多い。チェコのパヴェル大統領は 2023 年 4 月のインタビューで、中国にロシアとウクライナの仲介に期待を寄せる一部の欧州諸国 (フランスなど) に、明確に異議を唱えている。さらに同大統領は、中国はこの戦争で安価なエネルギーの調達などに代表されるような自国の利益を追求しているに過ぎず、また西側諸国がウクライナを支援し続けることによって、西側諸国の国力が消耗していくことを歓迎している可能性もあると語っている¹⁶。また、リトアニアのランズベルグス外相は 2023 年 3 月のドイツメディアによるインタビューで、同月に行われた習近平国家主席のモスクワ訪問に触れ、「仮に (習主席が) 戦争犯罪人 (注: 同月にウクライナの子供の連れ去りを巡って国際刑事裁判所から逮捕状が出されたロシアのプーチン大統領を指す) と仲良くしようとしているのなら、中国を極めて厳しく受け止めることが我々の責務である」と述べている¹⁷。中・東欧の出身ではないが、EU のボレル外交・安全保障上級代表は、仮にこの戦争においてロシアが敗北した場合も、中国はそれを自国の利益の最大化のために利用する可能性があるとの警戒感を示している¹⁸。

一方、後者の典型例はドイツのショルツ政権であろう。ドイツ政府関係者は中国に対して、ウクライナに対する侵略をやめるようロシアに呼びかけるよう繰り返し訴えてきており¹⁹、ロシアに対する中国の影響力に一定の期待を有し続けている。ロシアに対する中国のレバレッジに期待を残し、中国による働きかけを促すことによって戦争終結を早めたいとの考えである。また、EU の一部においては中国がロシアとの貿易を推進することによって EU や G7 の対ロ制裁効果を弱めているとして、中国に対する「二次制裁」が必要だとする議論が存在していたが、ドイツは中国への二次制裁に対しては常に消極的な態度をとってきた (中国に対する二次制裁に関する 2024 年の展開については本稿 4. で後述)²⁰。

3. 「デカップリング (decoupling)」から「デリスキング (derisking)」へ

Borrell at the EP plenary,” 6 April 2022. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-summit-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep-plenary_en.

¹⁴ Maia Nikoladze, Phillip Meng and Jessie Yin, “How is China mitigating the effects of sanctions on Russia?,” Atlantic Council Econographics, 14 June 2023. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/how-is-china-mitigating-the-effects-of-sanctions-on-russia/>.

¹⁵ Cindy Yu, “Europe Is Torn on China,” Foreign Policy, 24 July 2023. <https://foreignpolicy.com/2023/07/24/europe-china-decoupling-derisking-european-union/>.

¹⁶ Lili Bayer and Ketrin Johecová, “China doesn’t want peace in Ukraine, Czech president warns,” Politico, 25 April 2023, <https://www.politico.eu/article/trust-china-ukraine-czech-republic-petr-pavel-nato-defense/>.

¹⁷ Alexandra von Nahmen, “Pandora’s box: EU weighs changing relations with China,” dw.com, 22 March 2023, <https://www.dw.com/en/pandoras-box-eu-weighs-changing-relations-with-china/a-65081849>.

¹⁸ Henry Foy and Laura Dubois, “EU says China will take advantage of Russian defeat in Ukraine,” Financial Times, 12 May 2023.

¹⁹ 一例として、Die Bundesregierung, Pressestatements von Bundeskanzler Scholz und Ministerpräsident Li Qiang zu den 7. Deutsch-Chinesischen Regierungskonsultationen am 20. Juni 2023, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/pressestatements-von-bundeskanzler-scholz-und-ministerpraesident-li-qiang-zu-den-7-deutsch-chinesischen-regierungskonsultationen-am-20-juni-2023-2197574>.

²⁰ Gabriela Baczynska, “Germany warns EU on hitting China with Russia sanctions,” Reuters, 11 May 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/germany-warns-eu-against-targeting-china-with-new-russia-sanctions-sources-2023-05-11/>.

こうしたなか、2023年中にいわば「EU発祥の対中国アプローチ」として打ち出されてきたのが「デリスキング」概念である²¹。とりわけトランプ時代の米国においては、米国が相次いで中国に対して制裁を科すなかで、米中経済の切離しが望ましいという観点から「デカップリング」という概念が多用された。しかしすでに述べたように欧州では、中国への過度な経済依存に伴うリスクを認識しつつも、ロシアによるウクライナ侵略を背景とし、欧州・中国の経済的相互依存から完全に脱却することは非現実的であるとの認識が存在していた。

2023年3月30日にベルギーのブリュッセルで中国に関するスピーチを行ったフォンデアライエン欧州委員長は「中国との関係を切り離すことは可能ではない。EUの利益にもならない」と述べ、中国に対するデカップリング的なアプローチを否定したうえで、(1)欧州経済の競争力強化と強靱化(およびそれによる中国への対抗)、(2)EUの既存の貿易上の諸措置の活用、(3)欧州で死活的重要性を有する分野や機微な分野に関する新たな防衛的ツール(defensive tools)の導入の検討、(4)G7、オーストラリア、ニュージーランド、ASEAN諸国等、他のパートナー諸国との連携、の4つの柱に基づく対中「デリスキング」を提案した²²。

この「デリスキング」概念は、米国や日本からも概ね好意的に受け入れられ、同年5月20日に採択されたG7広島サミットの首脳宣言には「我々の政策方針は、中国を害することを目的としておらず、中国の経済的進歩及び発展を妨げようともしていない。成長する中国が、国際的なルールに従って振る舞うことは、世界の関心事項である。我々は、デカップリング又は内向き志向にはならない。同時に、我々は、経済的強靱性にはデリスキング及び多様化が必要であることを認識する」という文言が盛り込まれた²³。

「デリスキング」の基本的な発想は、中国を敵視し切り離すのではなく、協力可能な分野では協力することを前提としながら、サプライチェーンの多様性を図って中国への過度な依存を軽減したり、中国の経済的威圧への対応を進めたりすることである。とはいえ、「デリスキング」概念の発祥の地となったEU内部でも、「デリスキング」の名において具体的にどのような措置を実施するのか、「デリスキング」の先にあるものは何か等といった点について見解が統一されているとはいえない。大方においてEUにとっての「デリスキング」は、「中国に限るものではなく」、あくまで欧州全体のサプライチェーンの強化と多様化が主眼であると主張が目立つ一方で²⁴、リトアニアのランズベルギス外相は「最初のステップは『デリスキング』だが、最終的には中国との『デカップリング』に至る(のが望ましい)。EUが早くそれを開始すればするほどよい」と明言している²⁵。そして中国としても、2023年に王毅外相がドイツの政府関係者に対し、『デリスキング』の名の下に、『中国排除』を進めるべきではない」と釘を刺していることから推測されるとおり²⁶、中国もEUの「デリスキング」概念に対して一定の警戒を示している。

4. EU・中国関係の現状と見通し

既述のように2023年のEUは、中国との決定的な亀裂を避けながら、同国との関係維持を慎重に試みてきた。同年12月7-8日には、EU・中国首脳会議が北京で開催されたが、2022年のEU・中国首脳会議(本稿2.にて既述)とは異なり、「中国は我々に耳を傾けはした」(ボレル上級代表)として、双方が建設的な雰

²¹ 本節の「デリスキング」に関する議論は、拙稿「中国・台湾とヨーロッパ——『システミック・ライバル』を超えて」広瀬佳一・小久保康之編著『現代ヨーロッパの国際政治——冷戦後の軌跡と新たな挑戦』法律文化社、2023年、第14章に一部依拠している。

²² European Commission, “Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre,” 30 March 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063.

²³ 外務省「G7広島首脳コミュニケ」2023年5月20日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100507034.pdf>

²⁴ 例えば、2023年12月のEU・中国首脳会議に際して行われたフォンデアライエン欧州委員長の演説は、「デリスキング」における危機管理的な側面を強調している。European Commission, “Speech by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel following the EU-China Summit,” 7 December 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_23_6409

²⁵ Alexandra von Nahmen, op cit.

²⁶ Stuart Lau, “Sorry Beijing, but the Big Deriskier is here to stay,” Politico China Watcher, 27 February 2024, <https://www.politico.eu/newsletter/china-watcher/sorry-beijing-but-the-big-deriskier-is-here-to-stay/>

困気の中で意見交換を行うことが可能であったというのが EU の認識である²⁷。

しかしそれでも 2023 年後半以降、EU と中国とのあいだで長年抱えてきた様々な問題が改めて顕在化してきている。最大の問題はなんといっても、ここ 2 年間で急激に悪化した EU の対中貿易赤字である。2023 年の EU の対中貿易赤字は 4000 億ユーロに至る見通しであり²⁸、EU はこの状況を「持続不可能」と主張している²⁹。EU はこの背景として、中国における欧州企業の進出を妨げる障壁と、中国政府による補助金の二つの要因があると主張しており、中国側の措置が奏功しないようであれば EU は貿易規制措置も避けられないとの見方を示していた。

また EU は 2023 年 10 月に、中国政府が電気自動車(EV)業界に関する調査を開始しており³⁰、2024 年 3 月には同国政府による違法な金融支援の新たな証拠が確認されたとしている³¹。EU はこれにより、EU 域内に輸入される中国製EVへの追加関税賦課を本格的に検討しはじめたとされている。

さらに、EU は兼ねてからロシアに対する軍事転用可能な製品の輸出を控えるよう中国政府に求めていたが、中国側からは十分な改善措置が採られなかったと見なされてきた。これを理由に果たして中国に「二次制裁」を科すか否かについて EU 内部で議論となってきたが(本稿 2. 参照)、ロシアによる侵略開始からほぼ 2 年後の節目となる 2024 年 2 月 23 日に発表したEUの第 13 段経済制裁には、中国に拠点を置く3社を含む合計 27社に輸出規制を科すことが盛り込まれていた³²。対象となった中国の企業が、軍事転用可能な電子製品などの対ロシア輸出制限の回避に関与したというのが EU の主張である。この制裁により、侵略開始以降初めて、中国本土企業にEUが「二次制裁」を科すこととなった。中国商務部はこれに対し、今回のEUの制裁が中国企業を含めたことは一方的措置であり、国際法上および国連憲章上いかなる根拠もなく、2023 年 12 月の EU・中国首脳会議の精神にも反するとする抗議声明を 2 月 26 日に記者会見で発表している³³。

こうした状況もあり、2024 年の欧州・中国関係は一層困難な局面を迎えるとの見通しが複数出ていることは驚きではない³⁴。とはいえ本稿で繰り返し述べてきたとおり、中国との決定的な亀裂を避けるべきとする EU の基本アプローチは根本的には変化しておらず、また中国の王毅外相も 2024 年 3 月に EU に対し「ブ

²⁷ European External Action Service, “Josep Borrell: EU-China Summit, Of Rivalry and Partnership,” 12 December 2023, https://www.eeas.europa.eu/node/436575_fr?s=82.

²⁸ “EU expected to issue veiled warning to China over supply of cut-cost goods,” The Guardian, 6 December 2023, <https://www.theguardian.com/business/2023/dec/05/eu-expected-to-issue-veiled-warning-to-china-over-supply-of-cut-cost-goods>

²⁹ European Commission, op cit (Speech by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel following the EU-China Summit)

³⁰ European Commission, “Press Release: Commission launches investigation on subsidised electric cars from China,” 4 October 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4752.

³¹ “EU moves to slap retroactive tariffs on electric vehicles from China,” South China Morning Post, 6 March 2024, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3254371/eu-moves-slap-retroactive-tariffs-electric-vehicles-china>.

³² Council Regulation (EU) 2024/745 of 23 February 2024 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia’s actions destabilising the situation in Ukraine, ST/5716/2024/INIT,なお同制裁では、中国本土以外に香港、インド、スリランカ、セルビア、カザフスタン、タイ、トルコなどの企業が含まれている。

³³ 中华人民共和国商务部「商務部新聞發言人就歐盟第 13 輪對俄制裁列單中國企業事答記者問」2024 年 2 月 26 日、<http://www.mofcom.gov.cn/article/xwfb/xwfyfth/202402/20240203474569.shtml>.

中国以外の第三国を含めた「二次制裁」のインプリケーションについては以下の記事も参照。Sarah Shamim, “Why has the EU sanctioned Indian, Chinese companies for Russia links?,” Aljazeera, 29 February 2024, <https://www.aljazeera.com/news/2024/2/29/why-has-the-eu-sanctioned-indian-chinese-companies-for-russia-links>

³⁴ “EU-China tensions will worsen in 2024,” The EIU Update, 14 December 2023, <https://www.eiu.com/n/eu-china-tensions-will-worsen-in-2024/>; Colum Murphy, “China-Europe Ties Worsen on Ukraine and Disputes Over Trade,” 21 February 2024, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-02-21/china-europe-ties-worsen-on-ukraine-and-disputes-over-trade?embedded-checkout=true>; “Relations between China and Europe grow more tense,” The Economist, 28 July 2022, <https://www.economist.com/china/2022/07/28/relations-between-china-and-europe-grow-more-tense>.

ロック同士の対立」ではなく「相互に互恵的な協力」を選択するよう改めて求めている³⁵。ロシアによるウクライナ侵略を巡る中国の立場や、中国の人権問題や貿易摩擦、補助金問題など、山積する両者間の問題について、引き続き注視していく必要がある。

以上

³⁵ Kawala Xie, “China urges EU cooperation over 'bloc confrontation' in bid to warm relations,” South China Morning Post, 7 March 2024, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3254547/china-urges-eu-cooperation-over-bloc-confrontation-bid-warm-relationships>.