

基礎研 レポート

変わるEUの対中スタンス —日本はどう向き合うべきか？—

経済研究部 研究理事 伊藤 さゆり
(03)3512-1832 ito@nli-research.co.jp

1—はじめに

2020年12月30日に欧州連合（EU、European Union）と中国が大筋合意した包括投資協定（以下、CAI、Comprehensive Agreement on Investment）が凍結状態となっている。少数民族ウイグル族への人権侵害を巡る対立で、協定の発効に必要な欧州議会による同意、EU理事会（閣僚理事会）の承認の手続きは凍結されたまま。再開の目途は立っていない。

協定の早期発効への政治的な機運は失われている。CAIの大筋合意にイニシアチブを発揮したドイツのメルケル首相はすでに政界から引退、社会民主党（SPD）を主体とする3党連立のショルツ新政権はEU理事会における承認は不可能との見方を示している。EU理事会の22年上半期の議長国フランスもCAIを優先課題とは位置付けていない。

本稿は、CAIの凍結が象徴するEUの対中スタンスの変化の経済的な側面に焦点を当てて、日本への示唆を考察することを目的とする。

2章では、CAIの大筋合意までの経緯とその後の流れ、内容、EU側の目的に照らし合わせた評価を概観する。大筋合意したCAIは、その名称とは異なり、「包括的」とは言い難いが、EU加盟各国が個別に締結した二国間投資協定が並存する分散状態を改め、EU側に不利な状況にある市場アクセスに関わる相互主義化、中国市場における競争条件の公平化という狙いや、中国によるパリ協定の履行や人権問題への取り組み加速などEUが重視する持続可能な開発目標の実現につながる可能性を秘めてはいた。しかし、約束の履行が確保されず、中国に「いいとこどり」を許すだけに終わるといふ反対派の見方を覆せなかった。中国への不信感の高まりがCAI凍結の背景にあることを明らかにする。

3章では、CAIの大筋合意前の段階から、EUは中国に対する地経学的な警戒を強め、グローバルなルールメーカーとしての影響力や産業戦略、通商政策を行使して「戦略的自立」を目指す方向に

¹ 田中（2021）p.285

あったことを明らかにする。中国を念頭において単一市場防衛のための規制の強化を進め、中国の「一帯一路」に代替する「グローバル・ゲートウェー」構想を通じて戦略的利益を追求する構えだ。EUを牽引してきたドイツの新政権、22年上半期のEU議長国フランスの方針にもここで言及する。

4章では、足もとのEU・中国間の直接投資や貿易の動きも踏まえたEUと中国の関係への理解を示し、5章で日本はどう向き合うべきかを考察する。

2——宙に浮く包括投資協定(CAI)——何が問題だったのか？

1 | 経緯

EUにとって、CAIは、加盟国が個別に締結した投資協定に替わり「EUと中国間の投資関係で一貫した法的枠組みを構築」すること、すなわち加盟各国が個別に締結した二国間投資協定が並存する分散状態を改めるものである。

最大の狙いは中国におけるEU企業の競争条件の公平化にあった。EUの会社法・競争法がEU企業と非EU企業を区別せず、官民も無差別であるのに対して、中国では外資と国内民間企業と国有企業を差別し、国有企業を優遇していることが問題となってきた。中国市場へのアクセスに関わる様々な障壁、制度・政策面での予測可能性の低さや不安定さも問題となってきた。

2013年11月の第16回EU・中国首脳会議で交渉開始が発表され、14年1月に最初の交渉が行われたが、現状で有利な立場にある中国側は、EUが求める「相互主義」を拒否するなど、協定締結の意欲は低く、7年がかりの交渉にも関わらず、20年内の合意は難しいとの見方が支配的だった。

一転して、20年12月30日に大筋合意に至ったのは、同盟国との共同歩調を掲げ、人権問題を重視するバイデン政権の発足(21年1月20日)を前に、中国が譲歩の構えを見せたからと言われる。他方、EU側は、20年1月の米中の第一段階合意や同年11月の地域的な包括的経済連携協定(RCEP)で、競争条件が不利化することを防ぐ必要にも迫られていた。こうした背景から、20年下半年、EU加盟国が半年毎の輪番制で務めるEU理事会の議長国であったドイツのメルケル首相(当時)が「相当強引にまとめ上げた」²と評価されているが、「駆け込み合意」、「人権よりカネ」という印象を与え³、域内外で波紋が広がった。

大筋合意の後、2021年1月22日には欧州委員会がCAIの条文テキストを、「社会的な関心の高まり」を考慮して「情報目的」という位置づけで、一部が未定の状態で公表し、双方が作成した市場アクセスのスケジュールに関する付属書は21年3月12日に公表された⁴。

協定は、双方が必要な手続きの完了を通知した日から2カ月後に発効するが、大筋合意から1年が経過した今も発効の目途は立っていない。EU側の手続きが凍結されているためだ。EUの場合、欧州議会による同意、EU理事会(閣僚理事会)の承認手続きが必要だが、欧州議会は5月20日にCAI

² 鶴岡路人「EU・中国投資協定—問われるのは中国との関係の将来像」笹川平和財団国際情報ネットワーク分析 IINA21/2/4

³ 唐鎌(2021) p.83

⁴ [EU – China Comprehensive Agreement on Investment \(CAI\): list of sections agreement in principal, 22 January 2021](#)

Iの批准手続きを賛成599対反対30という圧倒的多数で凍結することを決めた。21年3月22日に少数民族ウイグル族への人権侵害を巡りEU外相理事会が中国に制裁を決めたことを受け、中国政府がただちに報復制裁に動いた⁵ことを受けた決定だ。欧州議会は、中国の制裁が解除されない限り、審議には応じない方針だが、中国はEUが人権の先生として振る舞うことに強く反発しており、本稿執筆時点で、人権侵害を巡る主張は平行線を辿ったままで、EUの制裁措置も中国の報復制裁措置も解除に至っていない。次章で見る通り、協定の早期発効への政治的な機運も失われている。

2 | 内容

CAIは、大筋合意段階の「包括的」という名称とは異なり「投資保護と投資紛争解決メカニズムに関する交渉は、CAIの署名から2年以内の完了を目指す」とするなど、「部分的」なものに留まっている（図表1）。

それでもEUが求めてきた市場アクセスの相互主義化、対国有企業での競争条件の公平化や、制度・政策面での予見可能性の向上について、一定の成果は得られている。

第2章の「投資自由化」では、第2条の「市場アクセス」で、付属文書に記載したスケジュールに沿った参入障壁の削減を約束した。製造業に関しては限定的な例外分野以外は、広範囲のアクセスを認める。自動車、金融ビジネス・サービス、環境サービスなどで合弁要件を緩和する。投資許可段階での特定措置の履行を求める「パフォーマンス要求（PR）の禁止（第3条）」、自国企業の待遇より不利でない待遇を与える「内国民待遇（NT）（第4条）」、最も有利な待遇が与えられている国と同一の待遇を確保する「最恵国待遇（MFN）（第5条）」などを約束した。サービス・セクターの約束はWTO（GATS）のMFNルールによりEU域外にも適用される。

第3章の「規制の枠組み」では、企業設立と操業に関するライセンスや資格の要件、手続きの明確化、透明化、公平性（以上、第1節）、機密情報開示要求の否定、規制や行政ガイドライン、行政手続きの透明化、スタンダードの設定に関わる手続きの透明化、国内企業と同等の権利での参加、補助金の透明化と補助金による投資利益への負の影響緩和のための協議（以上、第2節）などを約束している。国有企業との競争条件の公平化や、市場歪曲的な補助金への対応、技術移転の強要などの問題の改善につながる約束と位置付けられる。

EUが通商協定等の交渉で重視する持続可能な開発目標に関する合意も実現した。第4章の「投資と持続可能な開発」では、中国が締結した協定として初めて、気候変動に関する国連枠組み条約とパリ協定の履行、気候変動緩和・適合のための再生可能エネルギー、低炭素技術、高エネルギー効率の製品・サービスへの投資の促進、他地域との協力を約束した（以上、第2節）。労働に関しても、国際労働機関（ILO）の中核的条約の4分野の8条約のうち、中国の批准は4つのみだが、未批准の強制労働に関する中核的条約（29号、105号）批准に向けての「継続的かつ持続的な努力」と、他の未

⁵ EU側の新疆ウイグル自治区政府幹部ら中国当局者4人と1団体を対象とするEUへの渡航禁止や資産凍結などの制裁措置に対して、中国側は欧州議会議員を含むEU関係者10名とEUの関係の2組織、2つのシンクタンクを対象とする入国禁止などに動いた。中国の専門家の間では、EUの限定的な措置に対して、中国側の措置が厳し過ぎ、CAI凍結という誤算を招いたという見方がある（瀬口清之「中国が戦狼外交で失った莫大な資産 伝統の「徳治」を重んじる外交は考えられないのか」JBpress2021年6月17日、高橋邦夫「変調来す中国・EU関係」日本総合研究所・国際戦略研究所『中国情勢月報』No.2021-03 2021年6月30日など）

批准の2条約（結社の自由に関する87号と団結権・団体交渉権に関する98号）についても批准に向けた「取り組みを進める」約束をした（以上、第3節）。第4章に関する見解の相違には、国家間の紛争解決メカニズム（未合意）とは別に専門家パネルが関与し解決することで合意している（以上、第4節）。

図表1 EU・中国包括投資協定（CAI）章立て

章	ページ数	内 容
前文	2	
第1章	4	目的と用語の定義
第2章	12	投資自由化
第3章	12	規制の枠組み
		第1節 国内規則
		第2節 透明性
		第3節 金融サービス
	2	付属文書：補助金の透明性
第4章	10	投資と持続可能な開発
		第1節 文脈及び目的
		第2節 投資と環境
		第3節 投資と労働
		第4節 見解の不一致に対応するメカニズム
第5章	11	紛争解決
	7	付属文書1：国家対国家の紛争手続きのルール
	1	付属文書2：国家対国家の紛争手続きの仲裁廷及び調停人のための行動規範（継続協議）
第6章	9	制度と最終規定
		第1節 制度的な規定
		第2節 最終規定

（注）投資保護、投資紛争解決に関する交渉は協定から2年以内の完了を目指す

（資料）[EU-China Comprehensive Agreement on Investment \(CAI\): list of sections, 22 January 2021](#)

3 | 評価⁶

EUは、CAIの大筋合意の成果として、EU企業の中国市場へのアクセスを改善し、競争条件の公平化、国有企業や補助金に関するルールの約束を取り付けた点を成果として強調した⁷。批准のための手続き凍結の原因となった、人権問題に関しても、前項の通り、CAIでは改善に向けた努力を約束している。CAIの大筋合意が「部分的」であるのは、今後の包括的協定への拡張を前提としている。産業界は、CAIを長年にわたる問題解決に向けた一歩として基本的に歓迎した。

他方、CAIへの批判には合意のタイミングが米国との関係に悪影響を及ぼすとの懸念に加えて、合意の範囲の狭さ、約束の履行が確保されていないことへの懸念などがある⁸。例えば、ILO中核的条約の批准に関しても、期限の設定がなく、単に努力を約束しているだけである。このため、WTO加盟後と同じように中国の約束は履行されず、「いいとこどり」を許すだけに終わるとの懸念が強い。

CAI凍結はEUにおける中国への不信感の高まりの象徴である。

3— 変わるEUの対中スタンス—合意から一方的手段、代替案へ

1 | 戦略的自立への指向を強めるEU

19年12月に就任したフォンデアライエン欧州委員会委員長は、自らの率いる欧州委員会を「地政学的欧州委員会」と位置づけている。

EUにとって、地政学的な最大の脅威はロシアだが、地経学的な警戒の対象は中国にある。中国の世界経済におけるプレゼンスは、2001年12月の世界貿易機関（WTO）加盟を機に拡大傾向が定着し、世界金融危機後、欧米が低成長に陥ったことで、その差を一気に縮めた。EUの単一市場における影響力も、財の輸出に留まらず、M&Aを通じた技術力のある欧州企業の買収、習近平政権が2013年秋に打ち出した「一帯一路」の展開、2012年に中国がEU加盟国を含む中東欧16カ国と立ち上げた協力のための枠組み「16+1」（後にギリシャが参加し「17+1」）などを通じて目に見えるようになった。「一帯一路」と「16+1」について、西欧では、当初からEUを分断し、政治的な影響力を拡大しようとする戦略との懐疑的な見方が存在したが、ギリシャや中東欧では、世界金融危機、ユーロ危機による経済低迷期に中国資本への期待を高めていた。しかし、ギリシャや中東欧においても投資計画の多くが遅延ないし未着工であるなど期待を裏切る結果となっている⁹。「債務のわな」の問題化や、中国が自国の戦略的利益を維持・拡大する手段として経済的な依存度を高めた国々に経済制裁

⁶ [Gisela Grieger 'EU-China Comprehensive Agreement on Investment levelling the playing field with China' European Parliament research Service, March 2021 pp.10-11](#) では、「ステークホルダーの視点」として、専門家らによる主な論点をまとめている。

⁷ [European Commission 'EU - China Comprehensive Agreement on Investment-Factsheet, 30 December 2020](#)

⁸ [Gisela Grieger 'EU-China Comprehensive Agreement on Investment levelling the playing field with China' European Parliament research Service](#) に専門家らの評価がまとめられている。

⁹ 「16+1」は2019年に「17+1」となったが、21年にはリトアニアが離脱した。一帯一路が欧州に広げた波紋については刀祢館（2020）、石原・田中（2021）、田中（2021）などで論じられている。[「ギリシャ、「一帯一路」の欧州拠点港で強まる対中不信」日経電子版 2021年12月9日](#) では、ギリシャにおける対中不信の高まりについて論じている。

を頻繁に発動するようになったことも¹⁰、中国に対する不信感を高める結果となっている。

EUが、中国経済の強化、EUの単一市場における影響力の拡大と共に、地経学的な警戒を強めた様子は政策文書から確認できる。中国とEUは、1975年に正式に外交関係を樹立、経済、特に通商面を中心に関係を深めてきた。2003年には広範囲で協力関係を強める「戦略的パートナーシップ」を締結、2013年の「EU-中国 2020 戦略アジェンダ」¹¹でも、平和と安全保障、繁栄（経済協力）、持続可能な発展、文化交流を4つの重点分野として「戦略的なパートナーシップ」を深めることを確認している。しかし、ドイツ産業用ロボット企業の中国企業による買収などが衝撃となり、2016年の政策文書「新たなEUの中国戦略の要素」¹²では、習近平体制始動前と比べた中国の変容とグローバルなレベルでのより大きな役割を求め、グローバル・ガバナンスへの影響力を行使しようとしていることへの警戒を示し、EU独自の戦略が必要との認識を示した。そして、2019年3月に採択した政策文書「EU-中国の戦略的展望」¹³で、「中国の経済力と政治的影響力は、世界の大国になるとの野心を反映し、前例のない規模とスピードで増大」しており「もはや途上国ではない」、「ルールに基づく国際秩序を維持するためのより大きな責任、より大きな相互主義、無差別、開放性を伴うべき」という認識を示した。その上で、現在に至るEUの基本姿勢である「共通の目標を有する協力のためのパートナー」、「利益のバランスを見出す必要がある交渉のパートナー」であると共に「技術的主導権をめぐる経済的競争相手」であり「ガバナンスに関する異なるモデルを推進する体制上のライバル」と中国を位置付けた。

コロナ禍によって、医療防護具等の中国依存のリスクが露呈したこと、コロナ禍の起源や政策対応の巧拙を巡って、中国が自己主張を強め、体制上の優位性を強調するようになったことで、「体制上のライバル」としての中国を強く意識せざるを得ない状況となっている。

EUの政策スタンスを理解するキーワードは「開かれた戦略的自立（または自律）」である。戦略的自立は、1990年代の旧ユーゴ紛争を契機に安全保障の領域で対米関係の文脈で論じられてきたが、英国がEU離脱を選択し、米国で「米国第一主義」のトランプ政権が誕生した2016年頃から改めて重要性が強調されるようになった¹⁴。EUの価値観を守り、競争条件の公平化を実現する手段として、単一市場のためのルールメイキングで培われたグローバルなルールメーカーとしての影響力を積極的に行使するようになっている。

フォンデアライエン委員長率いる欧州委員会は、新たな成長戦略として「欧州グリーン・ディール」¹⁵を立ち上げ、2050年の温暖化ガス排出ゼロを目標に、持続可能な経済・社会への転換を実現すべく、包括的な政策の見直しを進めている。すべての領域において、EUの「開かれた戦略的自立」と域外との「競争条件の公平化」を目指す方針は一貫している。

¹⁰ 久野新「中国の経済政策：その特徴と有効性」公益財団法人日本国際フォーラム「米中覇権競争とインド太平洋地経学」研究会コメンタリー-2021年4月20日

¹¹ [EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation](#)

¹² [European Commission & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy 'Elements for a new EU strategy on China' JOIN\(2016\) 30 final](#)

¹³ [European Commission & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy 'EU-China – A strategic outlook' JOIN\(2019\) 5 final](#)

¹⁴ 石原・田中（2021）

¹⁵ [European Commission 'The European Green Deal' COM\(2019\) 640 final](#)

産業面では、20年3月に「新産業戦略」¹⁶で、①欧州産業の国際競争力と公平な競争条件の維持、②気候中立化に道を拓く、③デジタルの未来を形作ることを優先課題とした。①の実現は、保護主義的措置ではなく適切な条件の設定と、単一市場の影響力、規模、統合を活用し、欧州の価値と原則を象徴する高い国際基準を設定することによる。21年5月の「2020新産業戦略アップデート」¹⁷では、輸入依存度が高くかつ調達先の多様化や域内代替が難しい品目を特定し、戦略的に重要な分野でのアライアンスを強化することで脆弱性を克服する方針を示した。同文書では、輸入に依存する原材料や医薬品原料、グリーン移行やデジタル移行に必要なセンシティブな137の品目の調達先を分析し、52%という圧倒的シェアを中国が占めることも明らかにしている。バッテリー、循環型プラスチック、原材料、クリーン水素、半導体などの分野で調達先を分散し、エコシステムを強靱化する戦略的自立に資するアライアンスの促進のため、国家補助ルール適用除外とする「欧州の共通利益に適合する重要プロジェクト（IPCEI）」を積極的に認定する方針である。アライアンスでは「可能な限り、志を同じくするパートナーとの協力を追求」として「開放性」と「公平性」を強調している。実際、始動済みのアライアンスには、日本のほか、米加豪韓や新興国も含めたEU域外の企業等も参加している。しかし、中国、ロシアの企業等は参加しておらず、権威主義国家への依存度の引き下げが指向されていることがわかる。

通商政策もEUの戦略的利益のために活用する¹⁸。21年2月公表の「通商政策レビュー」¹⁹では、中国のEU内外の環境変化への対応として「開かれた、持続可能かつ積極的な通商政策」を目指す方針を示した。通商政策の重点課題としては、①WTO改革、②WTOや通商協定、国境炭素税を通じたグリーン移行の支援、責任ある持続可能なバリューチェーンの促進、③デジタル化とサービス貿易の支援、④EUの規制の影響力の強化、⑤近隣諸国とアフリカとの関係の強化、⑥通商協定の実施・執行を強化し、競争条件の公平性を確保するという6項目を挙げている。

2 | 中国を念頭に置いた規制強化

対中国では、単一市場の防衛のための規制強化が重みを増すようになっている。直接投資に関しては、中国企業による先端技術の有する企業などの買収をきっかけに提案された「EU直接投資スクリーニング枠組み」規則²⁰が19年4月に発効、加盟国による準備期間などを経て、20年10月に始動した。21年11月までに、EU27カ国中24カ国が、新たなスクリーニング枠組みの導入や既存の枠組みの修正、修正作業に着手ないし導入作業に着手するなど対応を進めている²¹。

単一市場における競争条件の歪曲をもたらす外国政府の補助金に関しても、20年6月に欧州委員会が白書を公表、同年9月23日まで実施した利害関係者からの意見聴取の結果を踏まえて、21年5月

¹⁶ [European Commission 'A New Industrial Strategy for Europe' COM\(2020\) 102 final](#)

¹⁷ [European Commission 'Updating the 2020 Industrial Strategy' COM \(2021\) 350 final](#)

¹⁸ EUの戦略的利益のために通商政策を活用する動きについては「[EU、貿易×環境で途上国に圧力 4.5億人市場が武器](#)」日本経済新聞電子版2021年12月29日

¹⁹ [European Commission 'Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy' COM \(2021\) 66 final, 18.2.2021](#)

²⁰ [Regulation \(EU\) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union](#)

²¹ European Commission (2021)

に規則案が発表、通常の立法手続きによる審議が行われている。規則案と同時に公表された影響報告書²²では、中国が件数ベースで、米国、英国、スイスに次ぐ主要な投資相手国であり、EUの上位貿易相手国（中国、米国、英国、ロシア、スイス）の中で突出した外国補助金受け取り国であることが示されている。規則導入の影響は中国に大きいことがわかる。

公共調達市場における競争条件公平化のための規則案も 21 年 6 月にEU加盟国での合意が発表されており、欧州議会と閣僚理事会との協議を通じて法制化を目指す。同規則案は、2010 年代に着手したものの、手続きの煩雑さや保護主義的であるとの理由から一部の加盟国が反対し、前進が見られてこなかった。規則制定へと動き出したことは、それだけ、EUの公共調達市場における脅威としての中国への認識が高まったことによるものであろう。

図表 2 中国を念頭においたEUにおける規制強化の動き

規 制	内 容
直接投資スクリーニング 枠組み規則(20 年 10 月 完全適用)	安全保障と公共の秩序をリスクにさらす直接投資(買収)を審査する 制度導入や最終決定権限は加盟国が有する
市場歪曲的外国補助金 規則(21 年 5 月規則案 公表)	一定規模以上のEU圏内での企業買収や公共調達の入札に参加する企業の外国補助金に関する欧州委への通知を義務化する 欧州委に外国補助金の認定、調査の実施、是正措置の発動、買収・入札参加の阻止などの権限を付与する
国際調達(IPI)措置規則 (12 年提案、16 年改訂 提案を再起動、21 年 6 月合意)	第3国におけるEU企業の公共調達市場での差別に関する調査権限を欧州委に付与 当該国と協議の上、制限措置の有無を判断する 制限措置が認められた場合、その度合いに応じた措置をEU市場で課すことができる

これらに加えて、EUでは、人権デューデリジェンス義務化、環境、社会的課題、ガバナンス（ESG）などの非財務情報の開示を求める指令の強化、サステナブル・ファイナンス市場構築のための法整備も進む。

EUの新たな成長モデルを形作るルール形成への積極的な取り組みは、「新たな市場創造と競争上の優位の構築に向けた動き」²³でもある。EUの戦略は、中国が恩恵を享受した利益優先、世界最適立地型のビジネス展開を過去のものとし、脱炭素化や人権問題など社会課題解決への貢献が、競争上の優位を決めるビジネス・モデルに転換することにある。

²² [European Commission 'Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and the council on foreign subsidies distorting the internal market' SWD\(2021\) 99 final, 5.5.2021](#) の 16 ページと 27 ページを参照

²³ 金山 (2016) p.226

EUが掲げる目標は、2015年に合意に至った国連の2030アジェンダ「持続可能な開発目標（SDGs）」と整合的で、ESG投資の流れも定着していることが、保護主義という批判をかわす大義名分となる。国連におけるSDGsの合意には「EUの積極的な参加と貢献」²⁴があった。EUのルール形成では、とりわけ環境や社会政策では市民参加が制度化されており、ルールの正統性と理念的な魅力を高めている。非政府組織（NGO）などを巻き込んだ国際世論を形成する能力にも長けており²⁵、そのパワーを意識的・明示的に利用しようとしているのが現在のEUである。

3 | 「一帯一路」の対案「グローバル・ゲートウェイ」

一帯一路に替わるインフラ投資のための選択肢の提供にも動き出した。欧州委員会とEU外務・安全保障政策上級代表の連名で21年12月1日に発表した「グローバル・ゲートウェイ」²⁶構想だ。同構想は、27年までに最大3000億ユーロ（1ユーロ=130円換算で45兆円）をグローバルなインフラの開発と世界のグリーン移行、デジタル移行支援のために動員しようというものだ。

最大3000億ユーロの動員のために、EU、加盟国、欧州投資銀行（EIB）や欧州復興開発銀行（EBRD）などの金融・開発機関、民間セクターと協働する「チーム・ヨーロッパ」アプローチをとる。21～27年のEU予算の多年次枠組みに設けられたEU域外国（除く加盟候補国）支援のための795億ユーロの「近隣開発国際支援枠組み（NDICI－グローバルヨーロッパ）」²⁷に設けられた「欧州持続可能な開発基金（EFSD+）」の400億ユーロ相当の保証機能などを活用した投資で1350億ユーロ（17.6兆円）まで、EUの対外援助プログラムからの援助から180億ユーロ（2.3兆円）、欧州の金融・開発機関からの投資で1450億ユーロ（18.9兆円）を見込む。この他、「欧州輸出信用ファシリテーター」の創設も計画している。さらに、総額140億ユーロ超の「加盟前支援（IPA）Ⅲ」、国境を越えた地域間協力の促進を目的とする戦略的プログラム「Interreg」、官民投資促進のための「インベストEU」、多国間の研究・イノベーション助成のための「ホライゾン・ヨーロッパ」などのEUのプログラムの活用も可能とする。

一帯一路との最大の違いは、「グローバル・ゲートウェイ」が、法の支配、基本的人権、国際規範に沿った投資を行う「価値に基づくモデル」、「持続可能な投資」を強調していることにある。基本原則として、「民主主義の価値と高い標準」、「良いガバナンスと透明性」、「公平なパートナーシップ（パートナー国のニーズと機会とともにEUの戦略的利益を充足する）」、「グリーンでクリーン（グリーン移行の加速と循環型経済への取り組みの支援）」、「安全重視（自然及び人為的災害、サイバーやハイブリッドな脅威への安全と強靭さ）」、「民間部門の触媒」の6つを掲げる。一帯一路の問題点として指摘される「持続不可能な債務や望ましくない依存関係」を生み出さないこと「透明性、説明責任」の重視

²⁴ 福田・坂根（2020）p.118

²⁵ 鈴木（2012）p.22、明田（2015）p.150など

²⁶ [European Commission & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy 'The Global Gateway' JOIN\(2021\)30 final](#)

²⁷ 795億ユーロのうち地域枠が603.9億ユーロ（サハラ以南のアフリカ291.8億ユーロ、加盟候補国を除く近隣諸国193.2億ユーロ、アジア太平洋84.9億ユーロ、米州カリブ地域33.9億ユーロ）、テーマ枠が63.6億ユーロ（グローバルな課題27.3億ユーロ、人権・民主主義13.6億ユーロ、市民社会組織13.6億ユーロ）、緊急対応枠が31.8億ユーロ、予備枠が95.3億ユーロとなっている。詳細は、[European Commission 'Neighborhood, Development and International Cooperation Instrument \(NDICI\) – "GLOBAL EUROPE"' 9 June 2021](#) 参照

を強調する。

EUと「連結性パートナーシップ」を締結している日本やインドのほか、ASEANや米国、カナダ、韓国など志を同じくするパートナーとの協力や、国際的な合意との整合性が強調されていることも、一帯一路との差別化という意図がうかがえる。「グローバル・ゲートウェイ」は、21年6月の主要7カ国首脳会議（G7サミット）で合意した米国主導のイニシアチブ「ビルド・バック・ベター・ワールド（B3W）」と補完関係にあり、パリ協定やCOP26におけるコミットメントの具体化、SDGsの17の目標の推進に資するものとし、国際協調の姿勢を巧みにアピールしている。

対象領域にも違いがある。一帯一路は、その名称が示す通り、道路や港湾、鉄道、橋など交通インフラを対象とするが、「グローバル・ゲートウェイ」は、「デジタル（海底・地上光ファイバーケーブル、宇宙ベースの安全な通信システム、クラウド、データインフラ）」、「気候・エネルギー（地域のエネルギー統合、エネルギー利用効率改善、再生可能エネルギー生産、公正な移行支援）」、「輸送（鉄道、道路、港湾、空港、物流、国境通過点、状況に応じて輸送手段を選択するマルチモーダルシステムへの統合）」、「健康（医薬品の供給網の多様化、ワクチン製造・配分能力の強化、21年9月に新設した「欧州保健緊急事態準備・対応局（HERA）」を通じた協力）」、「教育・研究（質の高い教育への投資、女性や脆弱な人々の包摂、エラスムス・プラスによる留学支援、ホライゾン・ヨーロッパを通じた研究助成）」の5つの領域をカバーする。

「グローバル・ゲートウェイ」は、パートナー国のニーズや機会だけでなく、EUの戦略的利益の充足も目指すものである。グローバルなルールメーカーとしてのEUの影響力の拡大や、エネルギー、経済安全保障政策の推進手段としての側面もある。「デジタル」の領域では、インフラ建設だけでなく、個人データの保護やサーバーセキュリティ、プライバシーの権利、信頼できるAI、公平で開放的なデジタル市場のための「EUの規制モデル」を促進することも明記されている。「気候・エネルギー」の領域では、再生可能水素生産と国際的取引のための市場創設、持続可能で強靱な原材料のバリューチェーン構築の協力も目指す。「輸送」では、「世界の輸送のハブとしての地位の確立」と「技術的、社会的、環境、競争の基準の収斂、相互の市場アクセス、輸送インフラ計画と開発分野における競争条件の公平性の促進」を狙う。「充電や燃料補給、再エネや低炭素燃料の供給の促進」を通じて、EUが重視する「ゼロ・エミッション車（走行時に二酸化炭素等の排出ガスを出さない車両）」の市場拡大にもつなげる。

4 | ドイツの新政権と2022年上半期EU理事会議長国フランスの方針

EUを牽引してきたドイツとフランスは、共にCAIの凍結解除には否定的で、戦略目標実現のための規制強化、通商政策の活用を支持する。

ドイツで21年12月に発足したショルツ政権は、16年にわたる在任期間中に12回訪中するなど、中国への傾斜を強めたメルケル政権に比べて中国に強硬な姿勢を採ると見られている。本稿冒頭で触れた通り、連立を構成する3党の協定には、メルケル首相が取りまとめに尽力したCAIのEU理事会による承認は不可能としている。連立協定には、南シナ海、東シナ海、台湾海峡に関する記述のほか、「台湾の国際機関への実質的参加支持」、「新疆ウイグル自治区の問題を含む中国の人権弾圧に対してより明確に発言」、「香港の一国二制度の復活を目指す」など、中国政府の反発を招きかねない文言

も盛り込まれた²⁸。外相に、人権問題により厳しい立場をとる緑の党のベアボック氏が就任したことも、ショルツ政権が中国に対して強硬な姿勢を採るとの思惑につながっているようだ。

ショルツ政権も、EUと同じく中国を「パートナーであり、経済的競争相手であり、体制上のライバル」と位置付けている。中国への過度の依存を是正し、競争条件の公平化を目指すことは優先課題の1つだが、こうした軌道修正は、すでに第4次メルケル政権期には始まっており、非連続的な形で、政策スタンスが厳格化する訳ではない。

フランスは、22年上半期はEU理事会の議長国として「EUの主権の強化」、「新しい欧州成長モデルの構築」、「人道的なヨーロッパ」を3本の柱を掲げる²⁹。「新しい欧州成長モデルの構築」では、水素、バッテリー、宇宙、半導体、クラウド、防衛、健康、文化・クリエイティブ産業での欧州チャンピオンの創出、ルール形成力の発揮を目指す。環境・気候政策の推進とともに競争条件公平化のための2030年の気候目標達成のための政策パッケージ「Fit for 55」に盛り込まれた国境炭素調整措置（CBAM）や、通商協定への環境・社会的要件の組み入れを強化する方針を示した。

マクロン大統領は、CAIの大筋合意に至ったテレビ会談に、ミッシェルEU首脳会議議長、フォンデアライエン欧州委員会委員長、当時の議長国であるドイツのメルケル首相（当時）とともに参加している。メルケル首相の招待によるものとされるが、マクロン大統領も、この時点では、合意を積極的に支持していたと思われる。しかし、合意からおよそ1年後の演説では、CAIへの言及はない。リステール貿易・誘致担当相はメディアのインタビューで「中国の対応が変わらない限り、批准はできない」との見方を示しており³⁰、フランスでも早期発効への政治的機運は失われている。

フランスでは4月に大統領選挙を予定しており、その結果は、外交・通商・安全保障政策にも影響を及ぼす。極右や急進左派の候補が勝利した場合には、大幅な路線の転換やEUの不安定化が懸念されるが、今のところ、世論調査では、マクロン大統領が支持率1位、中道右派の共和党の統一候補となったペクレス氏が第2位となっている。両者のいずれかが勝利する限りにおいては、外交・通商・安全保障政策が、EUの路線から大きく乖離することは考えづらい。

図表3 EU理事会議長国としてのフランスの優先課題

I. より主権のあるEU	域内協力のためのEUから、世界的に強力で、完全な主権を有し、その運命の支配者であるEUへの移行
I-1. シェンゲン改革	①シェンゲン圏の閣僚による定期会合開催 ②緊急時の国境支援の政府間メカニズムの創設 ③欧州移民パッケージ推進（出身国・通過国との協力、共通移民管理）

²⁸ ドイツのショルツ政権の課題及び公約については、[「2022年欧州の焦点—メルケル後のドイツ、フランス大統領、ドラギ効果持続力」Weeklyエコノミスト・レター2021-12-08](#) もご参照下さい。

²⁹ 21年12月9日に議長国としての優先課題に関する演説より（[PRÉSENTATION DE LA PRÉSIDENTIE FRANÇAISE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE Propos liminaire du Président de la République, le jeudi 09 décembre 2021](#)）

³⁰ [「仏貿易担当相、EU中国投資協定「批准できない」日本経済新聞電子版 2021年11月11日](#)

I-2. 防衛政策の強化	今後10年の共通戦略ビジョン「戦略コンパス」策定作業の完了 共同演習の実施、防衛産業の強化
I-3. 近隣諸国の安定・繁栄	①アフリカとの関係強化（連帯投資メカニズム、保険、教育、気候協力、安全保障、移民政策） ②西バルカン支援
II. 新しい欧州成長モデルの構築	イノベーションの最先端で生産し、富を創出し、社会モデルを守り、気候課題に取り組む
II-1. 生産、イノベーション、雇用創出	水素、バッテリー、宇宙、半導体、クラウド、防衛、健康、文化・クリエイティブ産業での欧州チャンピオンの創出、ルール形成力の発揮 より強固で公平で持続可能な欧州のための信頼できる簡素で透明な財政ルールの協議（22年3月10～11日に臨時首脳会議を開催） 銀行同盟、資本市場同盟推進 経済発展と気候目標の両立のための政策パッケージ「Fit for 55」推進
II-2. 経済発展と気候の野心の調和	2030年目標実現のための政策パッケージ「Fit for 55」推進 通商政策と気候・生物多様性戦略の整合化、通商協定への環境・社会的要件の組み入れ WTO改革の一環として環境・社会的課題の統合 森林破壊防止の輸入禁止措置（大豆、牛肉、パーム油、木材、ココア、コーヒー）
II-3. デジタル化	新興企業のイノベーションと成長支援のための基金創設 デジタル単一市場完成のためのルールの簡素化、障壁の除去 資本市場同盟の推進 デジタル領域のルールの確立（「DSA」、「DMA」*1）
II-4. 質の高い仕事の提供	「EUにおける十分な最低賃金に関する指令案（20年10月提案）」、「EUの賃金透明性指令案（21年3月提案）」の法制化への取り組み
III. 人道的なヨーロッパ	欧州機関、政府、市民社会との対話「欧州の将来会議」の完了（5月） 法の支配はEU条約の基礎（但し、東西対立先鋭化は望まず） 独立したジャーナリズム支援の基金創設、差別との闘い 欧州の歴史研究復活、欧州大学会議、芸術作品へのアクセスのためのイベント開催

(*1) DSA=オンラインプラットフォーム上の違法コンテンツ（情報や商品、サービスなど）への対応を定める「デジタルサービス法案」、DMA=大手IT企業による不当な条件の設定やデジタル市場の開放性を損なう行為を規制する「デジタル市場法案」

(*2) 「最低賃金に関する指令案」は適切な水準の最低賃金の設定と、労働者が労働協約や法定の最低賃金による保護を受け易くするための枠組みの構築を目的とする（労使の自律性や協約締結の権利を尊重し、また各国で構築された制度や慣行に反して法定制度の導入や協約の全体への適用を求めるものではない）。「賃金透明性指令案」は男女間の賃金格差解消を目指す。

(資料) PRÉSENTATION DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE Propos liminaire du Président de la République, le jeudi 09 décembre 2021

4—EU・中国の関係変化と日本への示唆

1 | EU・中国の投資・貿易関係の変化

EUの政策スタンスの変化は、EUと中国の経済関係の希薄化につながるのだろうか。

現時点では、変化の兆しはあるが、必ずしも関係の希薄化に向かっているとは言えない。そもそもEU・中国間の経済関係は、中国側の政策の影響を受ける傾向が強い点に留意が必要だ。

中国からEUへの直接投資は、EUが世界金融危機に続くユーロ危機の打撃に苦しんだ2010年代に大きく増加し、2016年のピークには400億ユーロを超えていたが、その後、減少に転じ、コロナ禍が始まった2020年には65億ユーロまで縮小した(図表4)。中国からEUへの直接投資の殆どが、グリーンフィールド投資ではなく、M&A(合併と買収)によるものであり、先端技術の取得が狙いと考えられている。縮小傾向への転機は、16年11月の中国政府の資本流出規制にあり、足もとではコロナ禍による不透明感、過度な資本流出への警戒や米国の規制強化を反映した中国当局の管理強化、そして本稿で紹介したEUと加盟国による直接投資スクリーニング制度導入³¹などの複合的な影響でM&Aの減少傾向が続いている。EUが警戒する国有企業による投資の割合も低下しているが(図表5)、鉄道車両メーカー・中国中車(CRRC)によるスペインの建設会社アルデサの買収、同社の子会社・中国中車株洲電力機車による独総合鉄道メーカー・フォスローの機関車事業部門(フォスロー・ロコモティブ)の買収、中国長江三峡集団(CTG)によるポルトガルのエネルギー供給会社EDPの株式取得などは認められている。

M&Aの減少の一方、20年には、新たに企業を設立する新規投資(グリーンフィールド投資)は、中国からEUへの全FDIの20%に相当する13億ユーロと過去最高額に達した。Kratz et al(2021)では、注目されるグリーンフィールド投資の動きとして通信機器大手のファーウェイ、PCメーカーのレノボ、テクノロジー企業のバイトダンス、家電のハイアールやハイセンス、電池企業のエスボルトの事例に言及している。うちエスボルトのドイツでの電池工場建設は複数年にまたがる大規模な計画で21億ユーロを投じる。

³¹ 完全適用1年目のスクリーニング(審査)結果の報告書(European Commission(2021))によれば、加盟国が実施したスクリーニング1793件のうち、無条件承認が79%、条件付き承認が12%、中止が7%、禁止が2%で、EUが11の加盟国から通知を受けた265件のうち80%は詳細な調査は不要、14%を精査し、6%は報告書作成段階でも継続中とした。265件の最終投資家の国籍は米国が45%、英国が9%、中国が8%で中国が必ずしも高いシェアを占める訳ではないが、2020年のM&Aの最終投資家に占める中国の割合2.5%よりは高い。

EUから中国への投資も、米シンクタンク・ローディアム・グループによる集計³²では、伸び悩んではいるものの、失速もしていない。投資金額が大きいのはフォルクス・ワーゲン、BMW、BASFなどであり、ドイツ・メーカーの「中国離れ」の兆候はない³³。米中関係でも、政治的な対立は先鋭化しても、米国の金融資本の活動は活発であるなど、米中の経済関係は「デカップリング（分離）」どころか緊密化しているとの指摘もある³⁴。EUと中国の間でも双方向で成長が見込まれる分野での投資の流れは続いているように感じられる。

規制強化が企業活動に及ぼす影響についても実体を見極めて、慎重に判断する必要がある。

図表4 EU27と英国向けの中国のFDI



(注) M&Aとグリーンフィールド投資の合計

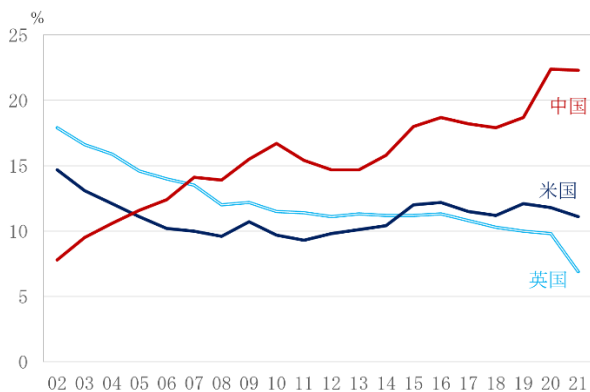
(資料) Kratz et al (2021)

図表5 EU27と英国向けの中国のFDIに占める国有企業の投資の割合



(資料) Kratz et al (2021)

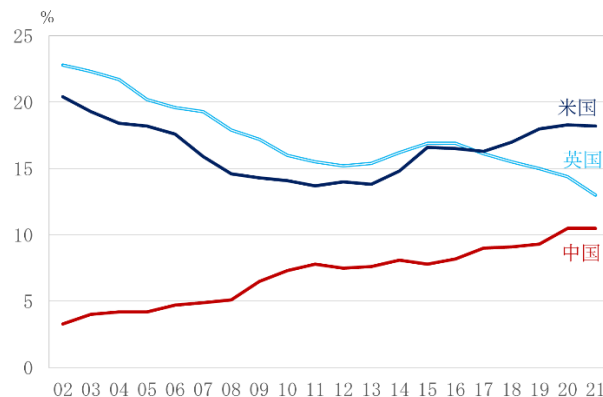
図表6 EU27の財輸入に占めるシェア



(注) 2021年は1~9月期

(資料) 欧州委員会統計局

図表7 EU27の財輸出に占めるシェア



(注) 2021年は1~9月期

(資料) 欧州委員会統計局

³² [Rhodium Group 'Cross Border Monitor \(CBM\) Peoples Republic of China < > European Union Direct Investment 2Q 2021' July 2021](#)

³³ 米中間の摩擦が深刻化する中で欧米企業の中国におけるビジネス動向についてはJETROがまとめている「[特集 中国における欧米企業などの動向](#)」が参考になる。

³⁴ 地政学的リスク分析を専門とするコンサルティング会社・ユーラシア・グループが毎年作成する「10大リスク ([Top Risks 2022](#))」で米中が新冷戦に向かう「冷戦2.0」を「レッドヘリング（リスクもどき）」に分類する理由として双方の貿易は活発に行われており、高度に複雑な供給網で結びついていること、ウォール・ストリートの中国のプレゼンスは拡大しており、双方の通商担当者は財の貿易の結び付きの安定化を望んでいることなどを挙げている。

EUと中国間の財の貿易を通じた結び付きもコロナ禍にあって、むしろ強まっている。EUの輸入に占めるシェア、コロナ禍による医療防護具やデジタル機器への需要シフトもあり20年には上昇、21年も高止まりしている(図表6)。EUからの輸出に占める中国のシェアも、主要国・地域で最も高い成長を維持する中国への依存度は高まっている(図表7)。

他方で、英国は輸出入の両面でシェアを落としている(図表6、7)。21年に特に輸入(英国の輸出)のシェアが低下しているのは、EUからの「完全離脱」による非関税障壁の出現が響いたものである。「体制上のライバル」である中国との結び付きが強まる一方、「価値観を同じくするパートナー」である隣国との関係が希薄化するという皮肉な結果である。

2 | EU・中国関係をどう理解すべきか？

民主主義、法の支配、基本的人権という価値観を重視するEUのスタンスは、バイデン政権の米国と一致する。EUのボレル外務・安全保障政策上級代表が、EUが自らの道を行く「戦略的自立」を強調した「シナトラ・ドクトリン」と称する20年9月の論考³⁵でも、米中対立にはEUは独立した姿勢を採るが、「共有する歴史の長さ」と価値観共通性から立場は米国に近いとしている。

EUの対中スタンスは厳格化しているとは言っても、覇権争いとしての性格を有する米国とは自ずと温度差がある。EUは、人権問題や、南シナ海、東シナ海、香港、台湾情勢への関心を高めてはいるものの、安全保障上の脅威としての中国への認識は、地理的な要因もあり希薄である。中国の切り離し(デカップリング)は、相互依存関係が強すぎて不可能であり、中国を排除しても、グローバルな問題は解決しない、という意識も強い。

EUと中国関係の理解という面では、EUが一枚岩ではないことにも留意を要する。EU機関では欧州議会、EU加盟国の間でも中国に対する姿勢には違いがある。足もとでは、全体として慎重姿勢に転じていることは、本稿で紹介した通りだが、今後も、加盟国間での駆け引きや、政権交代の影響を受けることにもなり、流動的な側面がある。

EUの「パートナーであり、経済的競争相手であり体制上のライバル」であるという中国の位置づけのどこに重点が置かれるかは、米中の政策スタンスにも影響を受ける。EUと中国はともに「世界を多極化、ないし多元化のプリズムを通して観察」しているため、「米国が単独行動主義や米国第一主義をとる傾向がある場合に、EUと中国の接近を可能とさせてきた」が、「中国の行動が、EUの規範に対して重大な挑戦となる時、限界を迎える」³⁶からだ。

政治や政策の動きに対して、企業がどう行動するのも見極めなければ、関係がどのように変化するのかわかることはできない。

多面的かつ柔軟な理解が不可欠である。

³⁵ [Josep Borrell Fontelles 'The Sinatra Doctrine: Building a United European Front' Institutetaigne, Mon 9 SEPTEMBER 2020](#)

³⁶ 石原・田中(2021) p.36

5—おわりに—日本はどう向き合うべきか？

EUは、米中対立の狭間で戦略的利益のための動きを強め、ルール形成を通じた優位を築こうとしている。価値観を共有する国々と協働する方針を示していることは、日本にとってビジネス・チャンスの拡大や経済安全保障につながる側面もあるが、競争条件公平化のためのルール強化からは、脱炭素化の加速や供給網の見直しなどの対応を迫られる。

日本は、EUと同じ2050年の温室効果ガス実質ゼロの目標を掲げ、SDGsにもコミットしているが、日本が、一方的にEUのルールを受け入れる立場に陥ることは回避しなければならない。

まずは、EUの動きへの理解を深めた上で、グローバルなルール形成への働きかけの強化、日本企業にとって有利な状況を生み出す戦略作りという課題に向き合う必要がある。

果たしてどのようなアプローチが有効なのか³⁷、今後の研究課題として考察して行きたい。

<参考文献>

- ・明田ゆかり（2015）「規範政治とEU市民社会」白井陽一郎編『EUの規範政治 グローバルヨーロッパの理想と現実』第6章（ナカニシヤ出版）
- ・石原雄介・田中充祐（2021）「大国間競争に直面する世界 コロナ禍の大洋州と欧州を事例に」[防衛研究所『東アジア戦略概観 2021』](#)第1章
- ・金山亮（2016）「ルールメイキング戦略を組織的に推進する「コーポレート・アフェアーズ」機能」国分俊文、福田峰之、角南篤編著『世界市場で勝つルールメイキング戦略 技術で勝る日本企業がなぜ負けるのか』第10章（朝日新聞社）
- ・唐鎌大輔（2021）『アフターメルケル 「最強の次にあるもの」』日本経済新聞出版
- ・須網隆夫（2021）「日本が世界における役割を果たすために」須網隆夫＋21世紀政策研究所編『EUと新しい国際秩序』第5章（日本評論社）
- ・鈴木一人（2012）「EUの規制力の定義と分析視角」遠藤乾・鈴木一人編『EUの規制力』第1章（日本経済評論社）
- ・田中素香（2021）「EUから見た国際秩序—EU中国関係」須網隆夫＋21世紀政策研究所編『EUと新しい国際秩序』第4章第1節（日本評論社）
- ・刀祢館久雄「揺れる欧州の対中関係——実利優先から新たな距離感模索へ」（2020）宮本雄二、伊集院敦、日本経済研究センター 編著『技術覇権 米中激突の深層』第7章（日本経済新聞出版）
- ・福田耕治・坂根徹（2021）「持続可能な開発目標（SDGs）政策と国際行政」『国際行政の新展開』

³⁷ 「意識的に自己の立場の普遍性を向上させるとともに、それがなぜ普遍的であるのかを言語化する努力を継続」し「既存の国際組織または二国間関係のなかで利用できる機会を活用する」こと「アジアを中心とした非欧米諸国との建設的な議論が不可欠」という提言（須網（2021）p.350）や「EUのルールづくりは加盟国の合意が欠かせない」という観点から中東欧への支援などの活用（「[脱炭素、地経学の観点で](#)」[国際協力銀行・前田総裁](#) [日経電子版 2021年12月29日](#)）、より抜本的な対策として「英国などのように国際標準の人材育成」のための「半官半民の組織」の構築する（「[グリーンポリティクス 国際ルール、日本も参画を](#)」[多摩大学ルール形成戦略研究所・客員教授 市川芳明氏](#) [日経電子版 2021年11月24日](#)）提言などがある。

国連・EUとSDGsの国際ガバナンス』第7章（法律文化社）

- [Kratz, Agatha, Zenglein Max J., Sebastian Gregor \(2021\) 'Chinese FDI in Europe 2020 update' MERICS report June 2021](#)
- [European Commission \(2021\) 'Reports from the Commission to the European Parliament and the Council First Annual Report on the Screening of Foreign Direct Investment into the Union and Report on the implementation of Regulation \(EU\) 2021/821 setting up a Union regime for the control of exports, brokering, technical assistance, transit and transfer of dual use items, November](#)

(お願い) 本誌記載のデータは各種の情報源から入手・加工したものであり、その正確性と安全性を保証するものではありません。また、本誌は情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、いかなる契約の締結や解約を勧誘するものではありません。