

EUの対中武器禁輸措置解除問題

—— 米国が与えた影響 ——

松崎 みゆき

はじめに

1989年6月、天安門事件に対する非難として、欧州連合(European Union: EU)は中国への武器禁輸を含めた対中制裁を決議した。以来、今日に至るまで中国が対中武器禁輸措置(以下、禁輸措置と記す。)の解除を求め続けている中、一部のEU加盟国が解除を提起するなど、禁輸措置解除に向けたEUの動きは何度か表面化している。中でも、2003年にEUが禁輸措置の見直しを提起した際には解除の実現性が増し、2004年もしくは2005年中にも解除されるのではないかという状況となった¹。しかし2005年夏、結局EUは禁輸措置に関する検討を正式に棚上げし、禁輸措置は解除されないままとなっている。

本論文は、なぜEUは2003年から2005年の間に、禁輸措置を解除しなかったのだろうかという問いから出発している。この問いに対しては、中国の人権に関する状況の改善が不十分であること、米国から強い反対があったこと、禁輸措置解除に積極的だったフランスのシラク(Jacques R. Chirac)大統領とドイツのシュレーダー(Gerhard F. Schroeder)首相がそれぞれの後任者と交代したこと、中国が「反国家分裂法」を制定したことなどの要因から説明することが一般的である²。後者2つの要因は、2003年から2005年という期間特有のものであり、時代背景を異にした場合必ずしも同様の状況が起こり得るわけではない。それに対して、前者2つの要因は上記の期間以外にも禁輸措置の見直し

¹ Richard F. Grimmett and Theresa Papademetriou, “European Union’s Arms Control Regime and Arms Exports to China: Background and Legal Analysis,” *Congressional Research Service, Report for Congress*, March 1, 2005, p.1.によれば、英国はブッシュ政権に、おそらく2005年春に禁輸措置が正式に解除されると通告していた。

² Nicola Casarini, *Remaking Global Order: the Evolution of Europe-China Relations and its Implications for East Asia and the United States*, Oxford University Press, 2009, p.138; David Shambaugh, Eberhard Sandschneider, and Zhou Hong, “From Honeymoon to Marriage: Prospects for the China-Europe Relationship,” in David Shambaugh, Eberhard Sandschneider, and Zhou Hong eds, *China-Europe Relations: Perceptions, Policies, and Prospects*, Routledge, 2008, p.312.

が提起される際には、常に解除に反対する理由となる。

本論文は、禁輸措置解除の可能性が高まった期間として2003年からの2年間を対象とするものの、本論文の根底には今後禁輸措置は解除されるのか、また解除されるとすればどのような状況においてであるのかという問題認識が存在する。そのため、本論文においては2003年からの2年間という時期特有の要因は、論じる対象とはしない。

禁輸措置は、そもそも天安門事件に対する非難として課されたものであり、中国の人権状況が十分に改善されていないという主張は、禁輸措置解除に反対する重要な論拠となる。しかし、中国の人権状況が明らかに改善されたと誰もが認める状況となった場合は別として、改善されたか否かについて議論の余地がある場合、中国の人権に関する改善状況は、禁輸措置解除に賛成・反対それぞれの立場からの口実として使用されることが推測できる³。その意味で、EUが禁輸措置を解除するか否か、また解除するとすれば、その時期については中国の人権状況とは別に、ひとえにEUの政治的判断にかかっているとさえよう。

そのため本論文は、禁輸措置解除に対する米国の反対に着目し、2003年から2005年の間、EUが禁輸措置を解除しなかった、もしくはできなかった理由を明らかにする。そして、禁輸措置をめぐるEUの議論に米国が与えた影響を明らかにすることが本論文の目的である。2003年からの2年間を対象とするのは、EU・中国関係の進展を背景に、この期間に禁輸措置解除が実現すると広く認識されていたからである。

EUが禁輸措置を解除するならば、中国を隣国とするわが国の安全保障に与える影響は大きい。欧州の財政・金融危機収束のために必要な中国からの支援と、その見返りとしての禁輸措置解除が関連づけられるなど⁴、同問題は現在もEU・中国間の主要な論点であり続けている。それゆえ、禁輸措置解除の実現に近づいた2003年から2005年間の議論を対象とし、結局は禁輸措置解除に至らなかった要因を明らかにすることには重要な意味がある。

禁輸措置解除問題を論じる主な研究としては、ストゥムバウム(May-Britt U. Stumbaum)の *The European Union and China: Decision-Making in EU Foreign and Security Policy towards the People's Republic of China*⁵ 及びカ

³ そのため、対中武器禁輸措置解除問題における中国の人権問題は重要であるが、本論文では論じる対象としない。

⁴ 『日本経済新聞』2012年1月26日。

⁵ May-Britt U. Stumbaum, *The European Union and China: Decision-Making in EU Foreign and Security Policy towards the People's Republic of China*, Baden-Baden,

ッサリーニ(Nicola Casarini)の *Remaking Global Order: The Evolution of Europe-China Relations and its Implications for East Asia and the United States*⁶があげられる。前者はEUの対中外交・安全保障政策の、後者はヨーロッパ・中国関係の事例研究の一つとして禁輸措置解除問題を扱っている。

ストウムバウムは政策決定過程をたどることにより、EUの決定に関する最も主要な要因は商業上の関心であり、最も主要なプレイヤーはビジネスロビーであったと結論づけている。またカッサリーニによれば、EUは中国の台頭を政治的に認識したことにより、「安全保障・政治における米国への依存から脱却し、国際政治において米国が統治する権益の外で新たな道を切り開く」意図を持って禁輸措置解除を提起したのであり、同問題における商業上の側面は小さいとしている。そして、禁輸措置が解除されなかったのは、「米国の優越を提唱する人々にとっての勝利であり」「伝統的な米欧同盟への回帰」であると述べている⁷。ストウムバウム、カッサリーニ共に、米国の影響力を重視するものの、米国がどのように圧力をかけ、それがどのようにEUに影響したのかについては明らかにしていない。

このように先行研究においては、米国の圧力をEUが禁輸措置解除問題を棚上げした重要な要因とする結論は多いものの⁸、具体的に米国の圧力がどのようにEUの議論に影響したのかについては十分に論じられていない。本論文は、米国の圧力がEUに及ぼした影響を論証することにより、禁輸措置解除問題に関する研究に新たな側面を加えることができると考える。

1 EUから見た禁輸措置

EUは共通外交・安全保障政策(Common Foreign and Security Policy: CFSP)を進めているものの、安全保障に関する主要な決定は、加盟国首脳及び欧州委員会委員長から構成されるEUの最高決定機関である欧州理事会でなされるため、加盟国政府の影響が大きい。特に禁輸措置問題に関して、欧州理事

Nomos, 2009.

⁶ Nicola Casarini, *Remaking Global Order: The Evolution of Europe-China Relations and its Implications for East Asia and the United States*, Oxford University Press, 2009.

⁷ Ibid., p.13.

⁸ Nicola Casarini, *The Evolution of the EU-China Relationship: From Constructive Engagement to Strategic Partnership*, Occasional Paper No.64, the European Union Institute for Security Studies, October 2006. p.31; Charles Grant with Katinka Barysch, *Can Europe and China Shape a New World Order?*, The Centre for European Reform, p.63.など。

会は「CFSPにおける政策決定を支配」していた⁹中、禁輸措置解除に関する加盟国の立場は異なっていたため、同理事会は分裂していた。なお、禁輸措置の解除には加盟国の全会一致の支持が必要とされる。

禁輸措置をめぐる EU の議論の中で、各加盟国の立場の相違は、2005 年に下した禁輸措置の見直しを棚上げするという EU の決定に関し、重要な要素となってくる。以下の記述において、各加盟国としての立場を明確に記述する必要がある際は国名で、EU としての行動もしくは考え等であれば「EU」として記すこととする。

(1) 禁輸措置の実効性

禁輸措置解除に関する議論の中で EU は、禁輸措置は単なる象徴であり実効性はないため、禁輸措置を解除しても中国への武器輸出が質・量ともに増加することはない、と主張している。禁輸措置に実効性はないとする EU の主張は、下記の実情に基づくものである。

1989 年 6 月 27 日、EU の前身である欧州共同体(European Community: EC) は、同年 6 月 4 日に起こった天安門事件を「激しく非難」し、「中国に関する宣言」を発表した。「現状にかんがみ、以下の措置を採択する必要がある」とした上で、加盟国による軍事協力の中断、武器禁輸などを列挙した¹⁰。このように、EU による禁輸措置は、政治的宣言であり法的拘束力を持つものではない。中国のみを対象としない EU の一般的な武器輸出管理基準としては、1998 年に策定された「武器輸出に関する EU 行動規範 (以下、行動規範と記す)」がある。「行動規範」では、EU 加盟国がソフトウェア及び技術を含む通常兵器の輸出を判断する際の共通基準として、「対象国の人権状況」など 8 つの基準が示されているが¹¹、この文書も EU による政治声明であって、加盟国に対する法的拘束力はない。EU は他に、軍民両用品目・技術の輸出管理に関する規則、及び武器禁輸対象品目のリストなども定めている。

しかし全般として、EU 各加盟国は当初から禁輸措置に関し異なる解釈を行

⁹ Stumbaum, *The European Union and China*, p.167.

¹⁰ European Council, Declaration on China
<http://Europa.EU/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/89/1&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>, Accessed June 29, 2011.
 現在は、武器禁輸措置のみが制裁として残っている。

¹¹ European Union Code of Conduct on Arms Exports.

っている¹²。そして、輸出を許可する権限は加盟国政府にあるため、EUによる禁輸措置政策のもとであっても、加盟国は中国に対する軍事関連品目の輸出を行ってきた。例えば、英国が輸出したエンジンはJH-7 戦闘爆撃機に使用され、ドイツが輸出したディーゼル・エンジンはソソ級潜水艦に使用されている¹³。また、輸出を制限する「殺傷」という基準にあてはまらない軍民両用技術の中国への移転は、中国の軍事近代化と戦力投射能力の改善を著しく進めていた¹⁴。

(2) EU が禁輸措置の見直しを提起する理由

EUが禁輸措置の見直しを提起する理由は、禁輸措置が持つ「象徴性」の除去、中国との「戦略的パートナーシップ」の発展、中国との商業関係拡大への期待に大別されるが、各加盟国はそれぞれの理由に関し異なる背景を有している。EUの対中政策を決定するにあたり加盟国の中で大きな影響力を持つのはフランス、ドイツ、英国であるため¹⁵、以下では特に3国を中心として、各加盟国の立場について論じることとする。

ア 対中武器禁輸措置が持つ「象徴性」の除去

中国は主に、禁輸措置が持つ象徴性という観点から、禁輸措置解除を求めている。中国の指導者によれば、同措置は「過去の遺物」であり「中国に対する政治的差別」の象徴である。中国は禁輸措置解除に関する議論において、EUが中国のほかに武器禁輸を課しているのはジンバブエ、スーダン、ミャンマーであることから、禁輸措置は「中国の尊厳と国際的立場を侮辱するもの」と繰り返し主張している¹⁶。このような中国の主張に対するEUの考えは次のとおりである。

ヨーロッパ人は、中国は過渡期にある権威主義体制もしくは半権威主義体制であり、ヨーロッパの経験ではそのような国は罰するよりも、国際システムに

¹² Grimmett and Papademetriou, “European Union’s Arms Control Regime and Arms Exports to China,” p.4.

¹³ Kristin Archick, Richard F. Grimmett, and Shirley Kan, “European Union’s Arms Embargo on China: Implications and Options for U.S. Policy,” *Congressional Research Service, Report for Congress*, May 27, 2005, p.37 及びp.40.

¹⁴ Prepared Statement of Frank Umbach, Hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, 108th Congress 2nd Session, February 6, 2004, p.85.

¹⁵ Franco Algieri, “It’s the System that Matters: Institutionalization and Making of EU Policy toward China,” in Shambaugh, Eberhard Sandschneider, and Zhou Hong eds., *China-Europe Relations*, p.80.

¹⁶ 2004、2005年にCasariniが実施した中国外務省職員とのインタビューによる。Casarini, *Remaking Global Order*, p.125.

組み込んだほうが良いと考えていた¹⁷。この考えに基づき、EUは伝統的に幅広い分野で中国に関与することにより、中国の国際社会への統合が促進されると信じていた¹⁸。1990年代半ばからのEUの対中政策の全般的な目的は、中国の国際社会への可能な限り完全な参加を促進することであり、この考えに沿ってEUは禁輸措置を解除しようとした¹⁹。EUにとって禁輸措置解除は、EUが中国をジンバブエやスーダンのような国として「差別」するのではなく、ロシアのような国と同様に待遇しているということを示すものであった²⁰。

イ 中国との「戦略的パートナーシップ」の発展

1975年にEUと中国の外交関係が樹立されて以来、EU・中国関係は経済・商業を中心に発展し、1990年代後半からは安全保障分野での関係も進展している。90年代後半以降、中国は禁輸措置の解除を繰り返し要求しており、EU・中国関係の進展を背景に禁輸措置解除の要求も激しさを増していた。

2003年に公表されたEUの外交文書において、中国との「戦略的パートナーシップ」という文言が初めて出現した。まず9月に欧州委員会が対中政策文書を発表し、その中で「EUと中国が国際舞台において戦略的パートナーとして努力することに明らかな利益がある²¹」と明記されていた。12月には欧州理事会が、EUにとって初めての公式な包括的安全保障戦略であり、EUの共通外交・安全保障政策を強化する目的を持つ文書を採択した。その文書では、「戦略的パートナーシップを発展させるべき国」として、日本、カナダ、インドとともに中国が挙げられている²²。

中国との「戦略的パートナーシップ」が何を指すのかについては、EU内でも明確な見解はなかった。対中政策文書の中でEUは、「EUと中国は、世界の統治に関する多極システムとルールの重要性について考えを共有している²³。」としている。EU加盟国の中で初めて、1997年に「戦略的パートナーシップ」を構築したフランスは、中国との「戦略的パートナーシップ」が、米国の単独

¹⁷ Stumbaum, *The European Union and China*, pp.174-175.

EU非加盟国のヨーロッパも含んでいるため、ここでは「ヨーロッパ」と記述した。

¹⁸ Casarini, *Remaking Global Order*, p.175.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid., p.125.

²¹ Commission of the European Communities, *A Maturing Partnership-Shared Interests and Challenges in EU-China Relations*, Brussels, Sep.10, 2003, COM(2003)533 final, p.3.

²² Council of the European Union, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels, Dec 12, 2003, p.35.

²³ Commission of the European Communities, *A Maturing Partnership*, p.8.

行動主義に対して持つ意味を明確に意識していた。フランスにとって中国は「多極世界」における「戦略的パートナー」であった²⁴。禁輸措置解除は、EUと中国とで国際システムにおけるもう一つの極を形成するというフランスの「多極世界」という目標を反映していた。EUの政策決定者の多くは、国際的な原則と行動規範に支えられた多極による世界秩序は、覇権的な力を持つ一極による世界秩序よりも望ましいと考えていた²⁵。特に、米国主導のイラク戦争に対する意見の相違から「多くのヨーロッパ人は、米国のグローバルなパワー、特に軍事的パワー及び先制攻撃ドクトリンの使用について不安になっていた²⁶」。しかしフランス以外の国にとっては、中国との「戦略的パートナーシップ」は、経済・貿易のみならず、政治・安全保障分野での協力も含めた「包括的パートナーシップ」という程度の認識だったのではないかと推測される。中国との「戦略的パートナーシップ」の構築に関し、本来もっとも重要であるのは、「EUと中国の国際社会における大きさと重要性から考えて、戦略的パートナーシップを構築することは、世界秩序の問題に触れることは避けられない²⁷」ことであったが、この点に関するEUの認識は不足していた。それが、禁輸措置解除によって生起する米国の安全保障上の懸念を軽視することにもつながった。

ウ 中国との商業関係拡大への期待

米国と比べ防衛関連予算が限られているEU加盟国にとって、中国への軍事関連輸出を増加させることには、大きな関心があった。EU加盟国の中ではドイツ、フランス、英国、イタリア、スウェーデン、スペインが大きな防衛産業を持っていた。しかし将来の防衛産業市場として中国への期待が高まる一方で、米国は現在の市場として重要であるため、EUの防衛産業は複雑な立場に立たされていた。

軍事関連品目に関する対中輸出の増加という禁輸措置解除による直接的利益への期待もさることながら、EUは禁輸措置解除の見返りとして、中国が「ヨーロッパの航空機、自動車、民生エンジン及び交通インフラなどの製品購入に関する好ましい決定」をすることを期待していた²⁸。政府が関与する余地が大

²⁴ Prepared Statement of Jean-Pierre Cabestan, Hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, p.176.

²⁵ Casarini, *Remaking Global Order*, pp.84-85.

²⁶ David Shambaugh, "The New Strategic Triangle: U.S. and European Reactions to China's Rise," in Alexander T.J. Lennon and Amanda Kozlowski eds., *Global Powers in the 21st Century: Strategies and Relations*, MIT Press, 2008, p.157.

²⁷ Casarini, *Remaking Global Order*, p.86.

²⁸ Archick, Grimmett, and Kan, "European Union's Arms Embargo on China," p.20.

きい中国とのビジネスにおいて、そのような期待は当然とも言える。中国の指導者たちも、禁輸措置解除によってヨーロッパ企業は報酬を受けるであろうと認識していた²⁹。フランスはヨーロッパでは最大の中国への武器輸出国であり³⁰、禁輸措置の解除はフランスの防衛産業にとって関心が高かった。特に措置解除の見返りとして、軍民両用技術の衛星・通信システム、原発プラント及び高速鉄道システムなどを受注する期待を持っていた。武器・装備の売却は、ドイツの武器輸出体制によって厳しく制限されている一方、ドイツは中国にとってEU内最大の貿易相手国であり、主に武器売却ではなく一般の商業的理由により禁輸措置解除を支持していた。それに対して、英国の防衛産業にとって米国市場は特に重要であった。

(3) EU による対中武器禁輸措置の再検討

2003年12月、フランス政府がEU首脳会議において、禁輸措置について再検討を提起した³¹。これが2003年から2005年間の禁輸措置に関する議論の、正式な開始である³²。

EU加盟国の中で禁輸措置解除にもっとも積極的なのは明らかにフランスである³³。またドイツもフランスとともに禁輸措置解除の主要な提唱者であると考えられていた³⁴。フランス及びドイツと比較して、英国は禁輸措置解除問題について明確な方針を有しておらず決めかねていた³⁵。英国は2年間の議論の中で立場を変えていくが、英国の態度の変化が結局はEUの決定に重要な役割を果たした。英国の役割については、第3章において詳しく述べることとする。

フランスから禁輸措置の再検討に関する提案がなされたとき、ブレア(Anthony C. L. Blair)首相は驚きはしたものの、米国に与える結果の重要性を完全には認識しないまま再検討に同意した³⁶。英国はイラク戦争への参加によって英米の特別な関係を再確認したうえで、ブッシュ(George W. Bush)政権に

²⁹ Casarini, *Remaking Global Order*, p.125.

³⁰ SIPRI Arms Transfer Database, http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php, Accessed Aug 22, 2011.

³¹ *The Guardian*, August 2, 2004.

³² Casarini, *Remaking Global Order*, p.123.によれば、2003年秋、シラク大統領とシュレーダー首相は、中国に対し禁輸措置解除に関する議論の開始を約束していた。

³³ Prepared Statement of Frank Umbach, Hearig before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, p.85.

³⁴ Archick, Grimmett, and Kan, "European Union's Arms Embargo on China," p. 6.

³⁵ Stumbaum, *The European Union and China*, pp.169-170.

³⁶ *The Guardian*, August 2, 2004.

禁輸措置解除を説明し、米国の懸念を和らげることができると確信していた³⁷。ストロー(John W. Straw)外相は、「米国の反対はEUの輸出管理に関する『情報と理解が欠けている』ことが基本にあり、抵抗は努力によってのりこえられる」と考えていた³⁸。また、禁輸措置の見直しを提案したシラクもシュレーダーも、提案に対する国際的な反応を完全に計算違いしていた³⁹。

2004年8月の時点で、ブレア首相は米国とフランスとの間で板ばさみになり、同年後半、英国は禁輸措置解除に関し否定的になってきたかのように見えた⁴⁰。しかし英国も、2005年初頭には禁輸措置解除を支持し、1月にストロー外相が訪中した際、英国は禁輸措置解除を支援すると約束した⁴¹。

2 米国から見た禁輸措置解除問題

(1) 禁輸措置の実効性

第1章で述べたように、EUは現在の禁輸措置に実効性はないため、禁輸措置を解除しても対中武器輸出への実質的な影響はないと主張している。しかし禁輸措置の実効性に関する米国の立場は、EUとは異なるものである。米国の考えでは、EUによる対中武器輸出管理体制は確かに「抜け穴」はあるが、中国の軍事力増強の抑制のために一定の役割を果たしている。

直接的な役割としては、禁輸措置政策があるためにEU加盟国が中国への武器等の売却に抑制的になっている側面があり、中国への戦闘機や潜水艦などの売却を防いでいる⁴²。それとは別に米国が重要視しているのは、現行の禁輸措置によって売却が禁止されている指揮・管制・通信技術の移転が可能になるこ

³⁷ Stumbaum, *The European Union and China*, pp.171-172.

³⁸ *Ibid.*, p.179.

³⁹ Eberhard Sandschneider, "Is China's Military Modernization a Concern for the EU?" in Marcin Zaborowski ed., *Facing China's Rise: Guidelines for an EU Strategy*, EU Institute for Security Studies, Chaillot Paper No.94 December 2006, p.44.

⁴⁰ *The Guardian*, August 2, 2004. Stumbaum, *The European Union and China*, p.178. によると英国は8月に「2004年11月の米国の連邦議会選挙や12月の台湾の議会選挙の前に(禁輸措置を)解除してはならないと主張した。」また、11月に英国は禁輸措置解除に反対した、との発言もある。

⁴¹ Stumbaum, *The European Union and China*, p.179. 及び *Independent*, January 21, 2005.

⁴² Archick, Grimmer, and Kan, "European Union's Arms Embargo on China," p.20. しかし人民解放軍の武器はソ連(ロシア)の設計を基礎としているため、中国がフランスのミラージュ戦闘機やドイツの潜水艦を購入しようと試みているかどうかについては見解が分かるところである。

とにより、中国の軍事力における指揮・管制・通信機能が改善されることである⁴³。

また2003年の統計では、中国は武器輸入の約90%をロシアからの輸入に頼っていたが、中国とロシアは国境を接していること等から、ロシア軍は中国への武器輸出を制限しがっていた⁴⁴。そのため、中国は武器輸入先の多様化を図る必要があった。EUが禁輸措置を解除すれば、EUからより進んだ武器・装備を購入することが可能になるという直接的なメリットのほか、ロシアなどの他の国々に対して武器輸入に関する交渉をする上で、有利な立場に立つことができるという間接的なメリットも考えられた。

(2) 米国が禁輸措置解除に反対する理由

ブッシュ政権が禁輸措置解除に反対する主な理由としては、禁輸措置を課した直接的理由である中国の人権侵害が未だに存在すること、米国の安全保障に関する権益を損なうことの2点がある⁴⁵。本論文で対象とする後者の理由は、アジア太平洋地域の安全保障環境の不安定化(特に台湾問題への影響)、米国に対抗する多極化構造の構築、米国の軍事技術の中国への流出、に大きく分けられる。

バーズ国務次官補(Nicholas R. Burns)は米国から見た、EUが禁輸措置解除を提起する理由及びそれに対する米国の立場について次のとおり述べている。

EUが制裁解除を提議する理由はいくつかある。我々はそれらすべてに同意しない。そこに、商業的理由があるのは明らかである。また、より政治的な理由もある。EUから聞くとそれが多数である。彼らは中国との、より安定した関係の構築を必要としている。制裁解除は、EUが中国とのよりよい関係を求める象徴である。そして我々はそのような論理を推し進めることは間違っていると考える。ヨーロッパのある政治家は、世界が多極化されればよりよい世界になると主張している。そして、EUは米国に対抗する戦略的勢力(カウンターバランス)となると主張する政治家もいる⁴⁶。

⁴³ Ibid., p.16.

⁴⁴ SIPRI Arms Transfer Database, http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php, Accessed Aug 22, 2011. 及びStatement of Frank Umbach, Hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, p.80.

⁴⁵ Archick, Grimmert, and Kan, "European Union's Arms Embargo on China," p.8.

⁴⁶ Statement of Harvey J. Feldman, Hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, p.31.

ア アジア太平洋地域の安全保障環境の不安定化

米国にとって禁輸措置解除問題の焦点は、EU及び中国が主張するような「政治的象徴」や「輸出管理政策」ではなくアジア太平洋地域の安全保障問題にあると言える。米国は地域の紛争、特に東アジアの大国を巻き込んだ紛争を防ぐことに戦略的利益を見出している⁴⁷。そのため米国は同地域に多数の軍隊を駐留させており、禁輸措置解除は米国の軍隊の安全に直接的に影響する。米国は「第2次世界大戦の終結以来、米国はアジア太平洋地域における平和と安定を保証している」との意識が強く、同地域に何の責任も持たないEUが禁輸措置を解除した結果、人民解放軍の能力が向上し、アジア太平洋地域の安全保障環境が不安定になることに対する警戒心が強い⁴⁸。EUは、禁輸措置解除によって地域の軍事バランスは変化しないと強調した。米国が危惧していたのは、EUはアジア太平洋地域に関する明確な政治的ビジョンを持たず、地域の安全保障の維持に関与していないにもかかわらず、禁輸措置解除によって、東アジアのパワーバランスを崩しかねないことであった⁴⁹。EUはこの点に関する認識が低く、その認識の違いが、EUの予想を超えた米国の反発をもたらすこととなった。

また米国では、禁輸措置解除の結果として起こり得るアジア太平洋地域の安全保障環境の不安定化の中でも、特に中国と台湾の軍事力の不均衡拡大への懸念が大きかった。台湾海峡をめぐる紛争は、小さな事象が大きな危機に至る可能性があるという意味で、台湾問題は地域の安定を崩壊させる可能性を持っていたからである⁵⁰。パチカンを除くすべてのヨーロッパ諸国は、「台湾問題の平和的解決」と「台湾海峡の現状維持」という2つの原則によって補完された「1つの中国政策」を支持している。この点において、台湾問題に関する米国とEUの政策は一致しているが、EUはアジア太平洋地域における安全保障上の責任を有していないため、人民解放軍の急速な近代化への懸念を米国と共有していなかった⁵¹。

イ 米国に対抗する多極化構造の構築

⁴⁷ Casarini, *Remaking Global Order*, p.132.

⁴⁸ *Times*, March 22, 2005.

⁴⁹ Casarini, *Remaking Global Order*, p.139.

⁵⁰ *Ibid.*, p.153.

⁵¹ Prepared Statement of Jean-Pierre Cabestan, Hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, p.92.

イラク戦争をめぐり米欧関係が悪化していた中で、米国はEUと中国による「戦略的パートナーシップ」の構築は、米国主導の世界秩序に対するカウンターバランスの追求なのではないかと考えた⁵²。米国から見るとEU加盟国のいくつかの指導者は、多国間ルールと多国間機構によって統治される世界という考えを中国と共有しており、多極化された世界という彼らの構想を促進するために、中国との関与をより深めているように思えた⁵³。

実際中国は、米欧関係のすれ違いを多極的な世界秩序の形成に利用することを考え⁵⁴、EUとの「戦略的パートナーシップ」を進展させることに明確な意図を持っていた。中国にとって、米国単極構造として特徴付けられる国際システムの中で、米国のパワーを抑制し中国の立場を強化するための手段として、EUとの関係強化は重要であった⁵⁵。フランス以外の加盟国に、中国との「戦略的パートナーシップ」の進展を多極化構造の構築と結び付けて考える意識が低かったことは前章において述べたとおりである。しかし米国は、EUが多極化構造構築の意図を持ち、中国との「戦略的パートナーシップ」を進展させようとしているのではないかという不信感を持っていた⁵⁶。

ウ 米国の軍事技術の中国への流出

米国はまた、EUの同盟国と共有している先端防衛技術が中国の手に渡ることを懸念していた。EUは「行動規範」を改訂することによりEUの武器管理体制の透明度は向上し、禁輸措置に変わりうるとの説明を行った。しかし米国は、「行動規範」が機能することを保証するためのメカニズムと客観的指標がないため、「行動規範」の本質は変化しないであろうと危惧した⁵⁷。さらに、中国への技術流出に加え、中国を通じて重要な技術がイラン、ミャンマー、スーダン、北朝鮮等に流出する危険性を認識している⁵⁸。米国は軍民両用技術を含めた米国の先端技術が「ならずもの国家」やテロリストの手に渡り、米国及び同盟国に用いられるのを防ぐことを死活的利益と考えていた⁵⁹。

⁵² Prepared Statement of Frank Umbach, Hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, p.85.

⁵³ Archick, Grimmert, and Kan, “European Union’s Arms Embargo on China,” p.18.

⁵⁴ Casarini, *Remaking Global Order*, p.91.

⁵⁵ Stumbaum, *The European Union and China*, p.82.

⁵⁶ Casarini, *Remaking Global Order*, p.86.

⁵⁷ Statement of Richard P. Lawless, Hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, p.10.

⁵⁸ *Ibid.*, p.8.

⁵⁹ Statement of Randall G.Schrifer, Hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, p.14.

(3) 米国の圧力

禁輸措置解除に反対する米国内は、EUとは対照的に一枚岩であった。大統領府、国務省、国防省、議会（共和党及び民主党）すべてが禁輸措置解除に反対していた。米国のEUに対する圧力は、行政府（大統領府、国務省）によるものと、立法府（議会）によるものとは大きく分けられる⁶⁰。

ア 行政府による圧力

行政府によるEUへの働きかけは、2003年遅くに米国が禁輸措置解除の可能性を認識したのち、速やかに開始された⁶¹。当初は、行政府の担当者が禁輸措置を解除した場合のアジア太平洋地域における影響について説明を行っていたが、禁輸措置解除の実現性が増すに従い、大統領、国務長官などが禁輸措置解除への反対を明確に表明した。

2003年12月に、欧州理事会が禁輸措置解除に関する正式な見直しを開始した後、米国政府はEU加盟国に情報関係者を派遣し、禁輸措置を解除した場合のアジア太平洋地域における戦略バランスに与える否定的な影響を説明した。その後米国政府は、米中間の限定紛争の危険について詳細な説明をするため、ヨーロッパに高官を派遣した。2004年1月、国務省報道官は、米国はフランスを始めとするEU加盟国と、中国への禁輸措置解除に関する高官レベルの協議を行ったと認めた。パウエル(Colin L. Powell)国務長官は、フランス、アイルランド、英国、ドイツの外相に対し、台湾の安全保障環境への影響と中国の人権状況を理由に、禁輸措置解除への反対を表明した⁶²。

2005年には行政府による動きはさらに活発化し、2月にはライス(Condoleezza Rice)国務長官とブッシュ大統領が相次いでブリュッセルを訪れ、禁輸措置解除への反対を表明した。ブッシュ大統領は、禁輸措置解除により人民解放軍へ軍事技術が移転され、台湾海峡の軍事バランスが不安定になると警告した⁶³。また、ライス国務長官は3月のアジア訪問中、「米国は安定した経済成長と民主化の進展を支えるためにアジア地域に軍事プレゼンスを維持」しており、「太平洋を守っているのは米国であって、ヨーロッパではない」のだから「ヨーロッパはアジアのパワーバランスに干渉してはならない」と直接的かつ

⁶⁰ 国防省も何らかの形でEUに圧力をかけたことは推測できるが、具体的な事例を示す公開情報は見つからなかった。

⁶¹ Bates Gill, "The United States and the China-Europe Relationship," p.271.

⁶² Archick, Grimmett, and Kan, "European Union's Arms Embargo on China," p.8.

⁶³ Bates Gill, "The United States and the China-Europe Relationship," p.271.

強い表現で主張した⁶⁴。

イ 立法府（議会）による圧力

禁輸措置解除に反対する議会の動きが活発になったのは、行政府による行動からは少し遅い、2004年に入ってからである。2月には同問題に関する上院外交委員会公聴会が開かれた。下院は5月に、特定の軍事品目を中国に売却したヨーロッパの国や企業に制裁を課す内容の法案を通過させた⁶⁵。

2005年初頭、EUにおいて禁輸措置解除に関する合意が形成されつつあるように見えた頃、議会による反対はかつてないほど激しくなった⁶⁶。2月、下院が対中武器禁輸措置解除決議を411対3で可決した。2004年5月に通過した法案に基づき、外交委員会委員長である共和党のルーガー(Richard G. Lugar)上院議員は、もしEUが禁輸措置を解除するならば、ヨーロッパへの米国の軍事技術の売却を中止すると脅した⁶⁷。5月には下院が、軍事関連禁制品目を中国政府又は非政府組織に輸出した外国企業は、米国防省との取引を5年間行えない等の内容とする防衛調達に関する制裁を通過させた⁶⁸。

3 禁輸措置解除問題の棚上げ

(1) EUの決定—禁輸措置問題の棚上げ

2005年春、米国は行政府及び議会による政治的努力は効果がでていないと認識していたものの、未だEUの決心を変えるには至っていないと考え、主として英国の防衛産業へのロビー活動を開始した⁶⁹。禁輸措置解除の見直しが取り上げられた当初、英国の防衛産業は、禁輸措置を解除するようにロビー活動を行っていた。しかし、議論が激化し米欧関係が悪化するに従い、表立った活動をやめ、ひいては禁輸措置解除への支持を取り下げた。英国の防衛産業は、米国市場に依存していたため、英国の防衛関連企業はそれまでの方針とは逆に、禁

⁶⁴ *The Guardian*, March 21, 2005.

⁶⁵ National Defense Authorization Act for FY2005. 対象は「EU」でなく「ヨーロッパ」とされている。

⁶⁶ Stumbaum, *The European Union and China*, p.180.

⁶⁷ *The Guardian*, March 3, 2005.

⁶⁸ H.R.85 The National Defense Authorization Act for FY 2006 with a provision (section 1212).

⁶⁹ Stumbaumが2007年5月に実施したインタビューによる(Stumbaum, *The European Union and China*, p.194)。

輸措置解除に反対するロビー活動を開始した⁷⁰。禁輸措置解除に対する広範な支持を欠いている中、英国の防衛産業が政府に行使した圧力は、英国の決定に影響を持った⁷¹。

米国の圧力は、英国のみならず他のEU加盟国に対しても有効に機能した。英国同様、多数のEU加盟国の防衛産業にとって、米国市場は中国市場よりもはるかに重要であった。またEU加盟国の防衛関連企業の一部は米国企業が所有していたほか、中国への売却を考えている装備に関する技術の多くを、米国に依存していた。最後の香港総督であり、2004年まで欧州委員会委員、2005年当時からは英国貴族院議員を務めていたパッテン卿(Lord Patten of Barnes)によれば、「米国人は、的確に圧力を行使した⁷²」。

その結果、2005年初頭から、EU数か国が禁輸措置解除に反対した。同時に、EU加盟国内の議会、メディア及びEU議会で、中国の人権状況への懸念を理由とした禁輸措置解除に対する反対が広まってきた⁷³。

3月には中国で、台湾への武力行使に法的根拠を与える「反国家分裂法」が可決された。英国のストロー外相によれば、「反国家分裂法」は「きわめて困難な政治環境を作り出した。」このような状況でEUが禁輸措置を解除すれば、「反国家分裂法」を黙認するとのシグナルを送ることになるとともに、EUが提供した防衛技術はアジアの米軍と台湾を脅かす、という米国の議論を強化するかのよう思えた。「反国家分裂法」制定の結果、英国、オランダ、チェコ、北欧諸国、ルクセンブルクは禁輸措置解除について再考した。同年3月半ばストロー外相は、禁輸措置に懐疑的な北欧諸国と調整して、イタリアの外相に解除決定の延期を支持するよう要求した。そして4月、英国は中国による反分裂法を「名誉ある撤退」の口実とするという米国議会の提案を採用した⁷⁴。

このように、「反国家分裂法」がEUの決定に影響を及ぼしたことは確かであるが、人権問題や米国の反対と比較して大きな要因だったというわけではない。いわば、すでに禁輸措置解除への反対という流れができていた中で、決定打となる役割を果たしたと言えよう。英国は、フランスやドイツと比べて禁輸措置解除問題に明確な方針を有しておらず、立場はあいまいであったがそのあいま

⁷⁰ Stumbaum, *The European Union and China*, p.180.

⁷¹ Ibid., p.191.

⁷² House of Lords, European Union Committee 7th Report of Session 2009-10, *Stars and Dragons: The EU and China*, Volume II: Evidence, p.117.

⁷³ Stumbaum, *The European Union and China*, p.180.

⁷⁴ *Times*, March 22, 2005.

いさゆえに、禁輸問題の見直しを棚上げするというEUの決定に対し、英国政府の方向転換は決定的な影響を与えた⁷⁵。そして2005年夏、EUによる禁輸措置解除の提案は公式に延期された⁷⁶。

(2) 禁輸措置を解除しなかった理由—新たな対中政策からの推測

2005年夏に、EUは今後も禁輸措置解除問題に関する検討を続けるという形で、その時点では禁輸措置を解除しないことを決定した。その理由について、EUは公式な説明をしていない。しかしその後のEUの対中政策から、禁輸措置をめぐる議論を経てのEUの変化が明らかになるとともに、禁輸措置を解除しなかった理由について推測することができる。

ア 米国、日本、中国との戦略対話の開始

2003年から2年間にわたる議論を通じて、米国は中国及びアジアに関する共通の懸念事項について話し合うため、EUとの定期的な対話の必要性を認識した⁷⁷。米国は、EUがアジア太平洋地域で進めていることを自国も含めて協議してほしいと考えていた一方、対話において同地域、特に台湾海峡における平和と安定が米国の利益であることを伝えようとした⁷⁸。2005年5月に、同地域に関する米国とEUの戦略対話が開始され、以降半年ごとに実施されている。

EUは、中国及び日本との間でも、東アジアに関する戦略対話を開始した。EUは、米国、中国、日本との戦略対話の開始を、2003年から2005年の禁輸措置解除問題を巡る論争の結果得られた成果としている⁷⁹。

イ *Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia*

2007年12月にEUが公表した*Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia*（以下、*CFSP Policy Guideline*と記す。）は、2003年から2年間にわたる禁輸措置解除問題に関する議論において、EUが得た教訓、ひいては禁輸措置を解除しなかった理由を示唆する重要な文書である⁸⁰。欧州委員会の委員によれば、「(2003年からの議論において) EUは多数の重要な教訓

⁷⁵ Stumbaum, *The European Union and China*, p.191.

⁷⁶ *Ibid.*, p.182.

⁷⁷ Bates Gill, "The United States and the China-Europe Relationship," in David Shambaugh, Eberhard Sandschneider, and Zhou Hong eds, *China-Europe Relations: Perceptions, Policies, and Prospects*, Routledge, 2008, pp. 275-276.

⁷⁸ Statement of Richard P. Lawless, Hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, p.11.

⁷⁹ House of Lords, *Stars and Dragons*, p.113.

⁸⁰ *Ibid.*, p.117.

を得た。(中略)(*CFSP Policy Guideline*)を丹念に読むと、文言(及びその行間)の中に、我々が経験から得た教訓を見ることができる⁸¹⁾。

*CFSP Policy Guideline*に関し特筆すべきは、EUの対中・東アジア外交及び安全保障政策は、アジア太平洋地域における米国の安全保障上の利益を考慮することが明記されている点である。

米国による日本、韓国、台湾への関与及び地域における米軍のプレゼンスは、地域の安全保障上の課題に関する同国の明確な考えを示している。EUはこの点に注意を払うことが重要である。米欧関係は非常に重要であるので、EUは東アジアの外交・安全保障上の課題に関し、米国と協力することに強い利害を有している⁸²⁾。

ウ *EU-China: Closer Partners, Growing Responsibilities*

EUは1995年に初めて発表した*A Long-term Policy for China-Europe Relations*を含めて、同じシリーズの対中政策文書を2012年3月現在までに5回公表している。2003年9月に公表した4番目の文書と、2006年10月に公表した5番目の文書を比較すると、この期間中に起きたEUの対中政策の変化が顕著となる。

2006年の文書で、EUは「東アジアにおける戦略的安全保障環境」及び「台湾海峡の平和と安定の維持」に重要な利害関係を有していると、初めて明記した⁸³⁾。米国は、EUに「米国の懸念を改善するために、EUが考慮すべき」事項の一つとして「台湾問題の平和的解決を促進するための議論に深く関与する」ことをあげており⁸⁴⁾、台湾問題への言及は、米国の意向を反映したものと考えられる。

またEUは、同じ文書の中で禁輸措置解除についても、以下のように初めて具体的に述べている。

EUは制裁解除に関する努力を続けることに同意したが、EU・中国双方のさらなる努力が必要とされる。現在及び将来のEU議長は、制裁解除が武器売却を質量共に増加させ

⁸¹⁾ House of Lords, *Stars and Dragons*, p.117.

⁸²⁾ Council of the European Union, *Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia*, p.3.

⁸³⁾ Commission of the European Communities, *EU-China: Closer Partners, Growing Responsibilities*, Brussels, October 24, 2006. COM(2006)631 final.p.11.

⁸⁴⁾ Archick, Grimmett, and Kan, "European Union's Arms Embargo on China," p.25.

ないことを保証する準備を終え、制裁解除への合意を構築する可能性の探求を継続すべきである。EUは中国と共に、制裁解除に向けた状況を改善するよう努力し、中国の人権状況、台湾問題、軍事費に関する透明性が改善されるようにすべきである⁸⁵。

このように、2005年以降のEUの対中政策は、それ以前のEU・中国の二者間関係の視点にとどまっていたものから、アジア太平洋地域の安全保障環境を考慮に入れたものへと変化した。EUの変化は、禁輸措置解除をめぐる米国の圧力を通じて、禁輸措置問題を含め、EU・中国関係がアジア太平洋地域の安全保障環境に影響を与えることについて認識を深めた結果であると推測できる。

おわりに

2003年、EUは経済関係だけでなく、政治・安全保障分野での協力も含め対中関係を強化したいとの意図を持ち、中国との「戦略的パートナーシップ」を促進させようとしていた。しかし、フランス以外のEU加盟国は、中国との「戦略的パートナーシップ」の構築によって、国際社会において米国とは別の極を構築するという「戦略的」目的を明確に意識していたわけではない。中国との「戦略的パートナーシップ」を進めていく中で、EUは「古い象徴的な問題」と考えていた禁輸措置を解除しようとした。

米国から見た禁輸措置問題は、EUの対中政策がアジア太平洋地域における米国の安全保障上の利害と対立した、安全保障上の問題である⁸⁶。しかしEUは、禁輸措置解除がアジア太平洋地域の戦略バランスに与える影響を認識しておらず、禁輸措置には実質的意味はないため、禁輸措置解除に反対する米国を説得することは可能との立場であった⁸⁷。

EUが禁輸措置の解除に向けた見直しを開始したとき、ヨーロッパの専門家の多くは2004年夏までには禁輸措置を解除するという結論が出るものと考えていた⁸⁸。しかし、結局、EUは2005年に禁輸措置解除に関する議論を公式に棚上げし、解除は実現しなかった。それは、EUに対する米国の圧力が効果的

⁸⁵ Commission of the European Communities, *EU-China: Closer Partners, Growing Responsibilities*, p.11.

⁸⁶ Casarini, *Remaking Global Order*, p.139.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Statement of Richard P. Lawless, Hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, p.10.

に機能した結果であると言えよう。EUは、米国行政政府からの圧力により、禁輸措置解除問題が米国にとっては重要な安全保障上の問題であることを強く認識するに至った。同時に、軍事関連禁制品目を中国に売却した外国企業に制裁を課す法案などの米国立法府からの圧力は、EUの決定に大きな影響を与えた。

2003年から2005年間の禁輸措置をめぐる議論は、アジア太平洋地域における利害及び責任の有無に起因する米国及びEUの対中政策の相違を表面化させた。その結果EUは、EUの対中政策がアジア太平洋地域の安全保障環境に及ぼす影響を認識し、EUの対中政策を米国の利益と協調させる方向へと変化させた。

禁輸措置解除問題における、米・EUの対中認識の最大の相違点は、米国が中国を潜在的脅威とみなしている一方、EUは中国を政治的、経済的双方の意味で脅威というよりも、機会を生み出す国と考えていることである⁸⁹。EUは、禁輸措置解除がアジア太平洋地域における安全保障問題に関係するということを確認した。その上で、EUが禁輸措置の見直しを再び公式に議論するのであれば、一時的にであれ米欧関係を悪化させてまで中国との関係強化を推進するという意志を示すという意味で、2005年当時よりも重要な意味を持つと言えよう。

⁸⁹ House of Lords, *Stars and Dragons*, p.126.