

## 日EU関係への新しい視角

慶應義塾大学大学院法学研究科 鶴岡 路人

### 日欧関係への新しい視角を求めて

1991年7月のヘーグ宣言（日EC共同宣言）の発表から10年という節目にあたり、目下、日本とEU（欧州連合）の間では、新たな政治文書及び行動計画の策定作業が進められている。それは、2000年1月のフランス国際関係研究所での演説<sup>1</sup>で河野外務大臣が提唱した「日欧ミレニアム・パートナーシップ」、及びそのために2001年から始められた「日欧協力の10年」を具現化させるための、大きなステップという位置付けになる。このような時期に、新世紀の日本とEUが、どのような分野でどのように協力関係を進めていくことができるのかを議論することは、日本にとって極めて時機を得た重要な課題である。

しかし、日欧関係<sup>2</sup>を取り巻く日本の現況に鑑みれば、日EU協力に関する具体的細目を論じるのみでは、真の「日欧ミレニアム・パートナーシップ」を実現することはできないのではないかとと思われる。「欧州は重要である」或いは「欧州も重要である」という声は、専門家の間からは確かによく聞かれる。だが、そうした声はほとんど反響せず、どこかできき消されてしまっているのが実情である。今日の日本では、政府や企業で欧州関連の実務に直接携わる人々や、一部の欧州専門家（つまり全体として非常に少数）の間を除いて、日欧関係が議論されることはほとんどない。実際、報道や言論界を見回しても、日米関係や、中国を含めたアジア太平洋の諸問題に関する議論が盛んに繰り広げられているのに対し、日欧関係についての議論を見付ける機会は極めて少ない。端的に言って、日欧関係に対する関心は全般に極めて低いのである。

それは、別の方向から見れば、日欧関係に関する主に欧州専門家による議論が、身内の欧州専門家以外の理解や共感をなかなか得られなかったことの結果でもある。その意味で、これまでの日本における日欧関係議論の多くは、敢えて厳しく言えば、「欧州専門家の、欧州専門家による、欧州専門家のための議論」であったのだろう。社会における幅広い議論を喚起し、さらに専門家以外の理解者の輪を広げるためには、専門家の仲間内のみで通用する議論ではなく、一般に対して説得力のある議論を展開することが不可欠である。もともと欧州専門家も好きで彼らのみで議論をしてきたわけではなく、それは、日本外交の専門家や政治指導者、ジャーナリスト、言論人などが欧州に注意を払ってこなかったことやむを得ない結果でもあった。ただ、ここで責任のなすり合いをしていてもあまり建設的とは言えない。今重要なことは、日欧関係ほど、「重要であるにもかかわらず、なかば無視されてきたテーマも少ない<sup>3</sup>」という日本の現状を踏まえた上で、日欧関係への新しい視角を構築することによって、幅広く議論を活性化し、日欧関係の日本における国内基盤作

りをする事なのではないか。

もちろん、アジア太平洋地域に位置するという日本の地理的条件や、アメリカとの同盟関係の重要性などを考えれば、主たる外交上の関心が日欧関係に払われないこともある程度は自然である。しかし、その上でなお、アメリカに匹敵するEUの経済規模や、増大しつつある政治的影響力、さらには日EU間の主に経済面でのつながりなどを考慮した場合、日欧関係への関心は過度に低い状況にあると言えよう<sup>4</sup>。さらに言えば、このことへの問題意識すら希薄であるのが今日の日本の状況であり、この危機的とも呼び得る状況を打開する新しい視角を構築しなければならないとの考えが本稿の出発点である。

他方で、日欧間のパートナーシップの強化に一般市民や言論界の参加など必要なく、一部の政治家や実務家に任せておけばよいとの意見もあろう。或いはまた、日欧関係の実態面での展開・発展と、日欧関係に対する学界や言論界、一般市民の関心の推移は、無関係であると言うこともできるかもしれない。実際、日欧関係へ寄せられる関心は特に増加しなかったように見える中、1991年のヘーグ宣言以降、日EC/EU関係は、同宣言に基づき一定の進展を遂げてきた。1995年から始まった日EU規制改革対話や、1998年に開始された日EU間の相互承認協定（MRA）に関する交渉などは、90年代における日EU関係の新展開の具体例と言える。しかし、日本外交に関する公式の概観である『外交青書』において、日欧関係への言及が極めて少ないことは紛れもない事実であり<sup>5</sup>、日本の外交当局にとって、日欧関係の優先順位が低いままにとどまっていることは容易に想像の付くところである。

結局、言論界や一般の多様な議論を喚起することなく、関係者主導で進めてきた従来の日欧関係の構築の仕方が、必ずしも十分な成果を上げるものでなかったことは、政府自身が少なくとも間接的には認めているところであり、それが故に、目下作成中の日EU新文書及び行動計画においては、柱の一つとして日EU間の人的・文化的交流を据えることが予定されているのであろう<sup>6</sup>。市民の交流や知的交流が不足していることが日EU関係の弱点であるとの認識は、EU側にも存在しているが<sup>7</sup>、それを乗り越える第一歩は、それぞれが互いとの関係に関心を払い、議論を深めることであるはずである。さらに、日本が民主主義国家として対外関係を運営する以上、短期的にはともかく、中長期的には、世論の支持や理解のない政策を維持していくことは困難である。それは日欧関係にも当てはまるものであり、さまざまな人が参加する形での議論の喚起こそが、日欧関係への日本国内の支持・理解基盤確立への最も確実な道であろう。それなくしては、どんなに立派に考案された「日欧ミレニアム・パートナーシップ」も画餅に終わり兼ねない。

こうして、今日の日欧関係における日本側の問題点は、関係の実態面に存在する以上に、より根源的には、その捉えられ方や議論のされ方、すなわち日欧関係への視角に存在するのではないだろうかというのが、本稿の根本的な問題意識である。そこで本稿の主たる目的は、21世紀に日欧関係をめぐる議論を活性化させるため、欧州専門家以外の各層とも共有可能な議論の出発点を、一つの例として示すことである。それは、日本における日欧関係（或いは欧州の政治経済全般）に対する無関心を前提とする以上、「何故今、日欧関係なのか」という問いへの回答の試みでもある。以下ではまず、従来の日本における日欧関係

議論の問題点を踏まえつつ、日本の視点から、日欧関係を日本の対外関係全般、特にアメリカとの関係に位置付ける。さらに、EUの持つ比較優位を利用するという観点から日欧協力の「目的（利益）」を明確にするという作業を通じて、日欧関係への新しい視角を構築していきたい。そうした中から、21世紀の日EU関係の展望が浮かび上がってくるであろう。

## 日本の対外関係の中での日EU関係——米国ファクター

後にも強調するように、国際関係における他国との関係、或いはパートナーシップは、基本的にそれ自体「目的」ではなく、何らかの利益を達成するための「手段」であるべきものである。しかし他方で、一般論としては、相手が国際的に非難されているようなテロ支援国家などでない限り、世界の諸国家（或いはEUのような地域主体）との協力関係を維持、強化すること自体を否定する必要はないように見える。その限りにおいて、「欧州は重要」、「欧州も重要」という意見は正論である。全ての国家と「パートナーシップ」を結べば、それだけ利益も大きそうである。しかし、実際の対外関係の運営は、各種の国内政策同様に、それぞれの国で予算に基づき、限られた人的・財政的資源の範囲内で行われるものであり、その活動には自ずと限度が存在する。そこで日本を含む各国は、緊急度や想定される利害の大きさ、さらには戦略的考慮などを基準に、対外政策上の種々の課題に優先順位を付け、それに則った外交活動を行うのである。すなわち、個別の対外関係は、常に相対的重要性という尺度で評価され、資源が配分される構造になっていると言えよう。

ここに、日EU関係を幅広い枠組みの中に位置付けて考える必要性が存在するのである。つまり、日EU関係が重要であり強化すべきであるという主張が、それ自体としては正しいものであったとしても、もしそれが、アメリカやアジアの近隣諸国との関係の犠牲の上にか成り立たない（或いはそのように認識される）のであれば、その実現は困難にならざるを得ない。そうした状況下では、日EU関係へ外交資源を配分することに国内的合意が得られないのである。その結果、絶対評価のレベルの話としては、欧州との関係を発展させるべきでないという主張する人など皆無に等しいにも関わらず、実際に日欧関係への関心は低水準で推移し、関係自体も低迷するのである。もっとも、一国にとってのさまざまな対外関係は、一方が強化されれば他方は悪化するというようなゼロ・サム関係にはなく、以下でも見るように、相互補完的であることや、複数の対外関係が相乗的な利益を生むこともしばしばである。

ただいづれにしても、日欧関係が、日米関係などその他の日本の対外関係との関連において論じられる機会の少なかったことは、従来議論における最大の問題点の一つであった。日本としての日欧関係は日本の対外関係の一環として営まれるものであり、当然のことながらそれは、日本の対外関係という全体的な枠内で相対的に位置付けて議論されなければならない。しかし日欧関係に関する従来議論は、他の関係を十分に考慮に入れない状態、言わば真空の中で、日欧というバイ（二者間）の関係のみに注目して進められてき

たのが実態だったのではいか。そうした問題点を踏まえた上で重要なことは、繰り返しになるが、日欧関係を日本の対外関係の全体像に位置付けることである。それは、欧州を考える際にその他の世界をも考えるということであり、同時に、その他諸国との関係を考える際に欧州をも考慮に入れるということでもある。もちろん、言うは易く行うは難しであるが、常に広い視野を持つことの重要性は日欧関係のみに求められる特殊なことではなく、むしろ外交の基本であろう。

ここでは、一つの具体例として、日本にとって最も重要な二国間関係である日米関係との関連において日欧協力を考えてみることにしよう。それは、日欧関係における米国ファクターとでも呼べるものである<sup>8</sup>。日欧関係を考える上での米国ファクターと言った場合、大きく分けて二つの側面が存在すると思われる。第一に奨励と牽制、すなわち、日欧など他国にとって望ましい方向で、アメリカが国際関与を続けるように奨励する努力を共にする協力相手としてのEU、或いはそうした方向性が揺らいだ際にアメリカに対して共同で牽制をするパートナーとしてのEUであり、第二に代替準備、すなわちアメリカの不確実性に対する代替パートナーとしてのEUという選択肢である。いずれも、その一挙手一投足が世界に大きな影響を及ぼさずにはいられない超大国としてのアメリカの存在を前提とした、バイ（二者間）の関係を越える日EU協力への視点である。

前者の側面に関しては日EU間で既に、例えばWTO（世界貿易機関）の新ラウンド（ミレニアム・ラウンド）の開始について、首脳協議の席上でWTOに関する宣言を共同で発表するなど、密接な協力が行われ始めている<sup>9</sup>。それは、少なくとも文言上はアメリカを名指ししたものではないが、日EU双方がアメリカを念頭に置いていることは、アメリカの姿勢が国際的な焦点になっているという文脈からして明らかであろう。これは、対米奨励に関する日EU協力の一例であると言える。また多少遡れば、1995年に最高潮に達した日米自動車交渉（危機）に際してEUが日本の主張を支持したことなどは、アメリカの単独主義（ユニラテリズム）に対する日EU共同の牽制として機能した。今後争点になるであろう問題としては、例えば地球環境問題への取り組みがある。特に地球温暖化防止に関するアメリカの非協力的姿勢の是正は、日欧にとって大きな挑戦であろう。好むと好まざるに関わらず、日欧ともにアメリカとの関係が重要であり、また、アメリカの行動に世界が極めて大きな影響を受ける以上、日欧を含めた国際社会の利益に適うようなアメリカの行動を促し、必要とあれば牽制を行う主体としての日EUパートナーシップの可能性と責任は大きい<sup>10</sup>。また、特に日本にとってEUは、そうした目的を果たすことのできるほとんど唯一の効果的な協力相手であると言える<sup>11</sup>。

こうして、アメリカの単独主義を抑制し、国際社会へのコミットを続けさせることが最善であることは論を待たないが、それが必ずしも成功するとは限らないこともまた事実である。そうした場合に重要になるのが、米国ファクターのもう一つの側面、つまり、アメリカの不確実性に対する代替手段としてのEUとの協力である。この点については、差し当たり、朝鮮半島問題に関しての韓国の動きが参考になると思われる。KEDO（朝鮮半島エネルギー開発機構）への参加など、EUが従来から朝鮮半島問題への関与を続けてきたこと

は事実であるが、それが特に活発化したのはごく最近のことである。例えば、2001年3月にストックホルムで開かれた欧州理事会（EU首脳会議）では、首脳レベルのEU代表団を近く平壤とソウルに派遣し、南北双方と首脳会談を行うことが合意された<sup>12</sup>。この背景には、2001年1月に発足したアメリカのブッシュ新政権が北朝鮮に懐疑的で、いわゆる「太陽政策」を進めて北朝鮮との平和共存・和解を目指している韓国の金大中大統領との間に隙間風が吹いていることが大きく存在する。そこで、アメリカの当面の不在をEUが埋めることになったわけであるが、今回のEUの役割強化は、ブッシュ政権への苛立ちを強める韓国側が望んだものであると言われている<sup>13</sup>。韓国の金大中政権は、ブッシュ政権の強硬姿勢によって自らの「太陽政策」が危機にさらされるのを防ぐための手段として、EUの役割強化を模索しているのである。

それはまさに、アメリカの代替パートナーとしてのEUの「利用」である。日本との関連では、すでに2000年7月の日EU首脳協議で、朝鮮半島問題が、「次回首脳協議までの重点協力事項」の筆頭に挙げられている<sup>14</sup>が、アメリカ新政権の姿勢が不透明な今こそ、日本は同問題に関するEUとの協力を真剣に考える時である。EUの外交活動がどれだけの成果を挙げることができるかは、今後の行方を見守る以外にないが、アメリカとの協力がより望ましい場合であっても、それが不可能な事態に備えて代替パートナー（この場合はEU）を確保しておくことの重要性は、ここで改めて認識されるべきであろう。

また、EUという代替パートナーを持つことは、実際に代替をしなければならなくなった際の効果もさることながら、代替があることを予めアメリカに示すことによる抑止的な効果をも期待することができ、日欧などによる対アメリカの奨励・牽制と代替準備は連動しているとも言える。実際、今回の北朝鮮問題にしても、アメリカのリーダーシップが不在の間に、EUのプレゼンスが急激に拡大するようなことがあれば、ブッシュ政権が政策を見直す契機ともなり得るであろう。

アメリカの一極体制により、「アメリカが次に何をするのか、或いはしないのかを世界が心配している一方で、アメリカは世界の他国が何をするかをほとんど心配する必要がない<sup>15</sup>」という状況が定着すれば、アメリカの対外政策が国内要因（特に党派対立）によって規定される度合いも以前に増して強まり、他国から見れば不確実性が高まることは否定し難い。実際、1999年10月のアメリカ上院によるCTBT（包括的核実験禁止条約）の批准拒否などはそうした傾向を如実に示すものだったと言えよう。アメリカを巡るこうした現実がある以上、日本にとっては、アメリカを動かすための協力相手としてのEUと、アメリカの代替パートナーとしてのEUの意味は大きいのである。もちろんEUのみがそうした相手候補である必要はないし、EUのみに頼ることもまた、対米一辺倒の姿勢と同様にリスクを伴うものである。しかし、EUの巨大な経済規模や増大しつつある政治外交上の影響力を考慮した場合、特にアメリカを念頭におく以上、少なくとも現状ではEU以上に効果的なパートナーを見付けることはできないのが現実ではないか。

いずれにしても重要なことは、日欧関係を日本外交の大枠内に相対的に位置付けることによって、日欧関係のまた別の側面を発見することができ、新たな協力のあり方が浮かび

上がってくるという事実である。それは、日欧関係を、バイラテラルな枠組みを越えて、日本が国際社会で生きていく上での国家戦略の問題として捉えるということでもある。同時に、日本にとって例えばアメリカとの関係とEUとの関係は、必ずしも相反するゼロ・サム構造になっているわけではないということも重要な点である。アメリカかヨーロッパか、或いは、欧米かアジアか、などという短絡的な問題設定はまさに百害あって一利なしである。それよりも、真の外交とはまさに、さまざまな対外関係を巧みに組み合わせることにより、相乗的な利益を生み出すことなのであろう。

## 「目的」主導の日欧パートナーシップへ——EUの比較優位を求めて

近年、国際関係においてパートナーシップという言葉が使われる頻度が、急速に増加している。首脳会談の度に「建設的パートナーシップ」「戦略的パートナーシップ」などのスローガンが世界中で謳われ、それを聞きなれた我々は、ともすれば、「パートナーシップ」を構築すること、或いはそうした方向性を表明すること自体が国家間関係の目的であるような錯覚をし、さらには、首脳会談のコミュニケなどで「パートナーシップ」が謳われれば、そうした目的が達成されたという幻想にも陥りがちである。しかし、国際関係におけるパートナーシップとは、一つの首脳会談によって達成されるものでない以上に、基本的には、それ自体が「目的」になってはならないものである。それは、あくまでも「手段」であり、他国とのパートナーシップの構築は、何らかの「目的（利益）」に資するものである必要がある。そして、「目的」が「手段」を決定し、「手段」は「目的」に従属する。本来であれば当然の基本原則であらう。それは「日欧ミレニアム・パートナーシップ」にも当然当てはまるものである。目的の無いパートナーシップなど、中身の入っていない卵のようなものであり、いくら温めても雛が生まれることはない。

そのように考えれば、「日EU間のパートナーシップ構築のために何をすべきか（何ができるか）」という問題設定は本末転倒である。本来問われるべきは、「日本にとってEUとのパートナーシップ構築（関係強化）はそもそも必要なのか」、「EUとのパートナーシップ構築によって、日本はどのような利益を期待できるのか」というものでなければならない。そして、目的（利益）が定まってはじめて、パートナーシップという手段が決定されるべきである。したがって、極論ではあるが、最初の段階で日本にとってEUとの協力を利益がないと判断されれば、EUとの関係強化は、日本外交の選択として放棄されてもやむを得ないということになる。結果として本稿は、日欧間の協力関係強化にはさまざまな利益があるために、日本はヨーロッパとの新しいパートナーシップの構築を進めるべきであるとの立場である。しかし、日EUの関係強化を推進すべきという、先に見た相対的観点からは抵抗も少なくないであろう前提から議論を始めたのでは、国内で説得力を持ち得ないばかりか、「目的」が「手段」を決定すべきであるという基本原則にも反することになってしまう。

従来の日欧関係議論には、日本にとっての日欧協力の利益をなかなか説得的に示せなか

ったことに、前節で指摘した点に続くもう一つの最大の問題点があった。或いは実態面として、日欧協力を進めるにあたって、明確な利益の想定が難しかったことが、日EU関係の進展を緩慢なものにしてきたと言える。他方、多少古くなるが1960年代始めの日本のOECD（経済開発協力機構）加盟をめぐるヨーロッパ諸国との交渉、或いは1980年代後半から90年代始めの時期における日欧通商摩擦を巡る交渉など、OECD加盟や摩擦処理といった目的の明確な場面（後者の場合かなり消極的な目的ではあるが）において、日欧は外交の舞台で極めて真剣に向かい合ったのであった。しかし、戦後日欧関係の多くの期間、日欧協力や日欧友好が政府や専門家によって謳われる一方で、その具体的目標、つまり日本にとっての利益などはほとんど明確に意識されてこなかったのが実情である。

もっとも、上記の例以外で日欧パートナーシップの目的が明示される機会が全くなかったわけではない。例えば、1991年7月に日欧間で合意されたヘーグ宣言である。同宣言では、「対話及び協力の目的」として、国際的・地域的緊張の交渉による解決や国際機関強化の促進、自由、民主主義、法の支配、人権及び市場経済に基づく社会制度の支持に始まり、国際的な兵器不拡散、多角的貿易制度の強化、市場開放、途上国支援など、12項目が列挙されている<sup>16</sup>。中には、国連における通常兵器の移転登録制度など、直接的成果を生んだものもあるが、全体として見れば、関係者以外には説得力や魅力があまりないと思われる、原則論的且つ一般的なものがほとんどである。ここにおける問題は明らかである。前節での相対評価の議論とも関連するが、日欧協力の目的は、「日欧が協力すれば何ができる可能性があるか」という問に答えながら絶対評価で列挙すべきものではなく、「他国との協力では不可能な何が日欧協力で可能になるのか」という問に答える形で相対的判断によって形成されなければならないのである。そうでなければ、当該目的を何故他国ではなく、EUと協力して達成しなければならないのかという重要な点が、不明確のままに終わってしまう結果になり兼ねない<sup>17</sup>。

そこで重要となるのは、アメリカなど他のパートナーが持っていないどのような比較優位を、日本が国際関係において関心をもつ分野でEUが保持しているのかということであり、端的に言えば、EUの比較優位を利用するという発想である。そのような立場で日本の側から日欧関係を考えるためには、まずもって、国際関係やその他日本の関心事に関してEUが持つ強さを理解する必要がある。それは、取りも直さずEUをよく知ることである。敵を知る学問として発展した地域研究という学問は、今日、敵のみならずパートナーを知るための学問として、その重要性を増しているとも言えよう。他方で、外交関係は単純に勝ち負けがつくような勝負ではないが、ギブ・アンド・テイクの原則が重要であることも事実である。そこで、日EU協力の対象としては、日本が比較優位を持つ分野での協力を含めることや、EUが比較優位を持つ分野での協力においても、双方が利益を得る工夫をする必要があることも付け加えておく。ただ、本稿の主眼と紙幅の都合上、以下では、日本が対外パートナーを選択する際のEUの比較優位に限定して、前節ですで見えたアメリカを念頭においた日欧協力以外の具体例を、三つ挙げることにしよう。

まずは中東欧地域である。1989年の共産主義体制の崩壊以降、民主化と市場経済化を進

めている中東欧諸国は、国により大きな差異が存在するものの、概ねその最終段階に入り、一部は2004年にもEU加盟が実現しそうである。実際、これら諸国の多くは、すでに準先進国であり、比較的短期間で有望な市場になり得る。現段階において日本企業の進出は遅れているのが現実であるが、経済面のみならず、日本がこの地域との関係を発展させる場合には、EUとの緊密な対話・調整が必要になってくることは明らかである。ポーランドなど3ヶ国のNATO（北大西洋条約機構）加盟により、安全保障面ではアメリカの影響力も大きい。政治や経済、社会などを含めれば、この地域におけるEUのプレゼンスは圧倒的であり、日本にとってEU以上のパートナーを見付けることは不可能である。

同時に、ロシアも潜在的に日欧協力の利益が大きい対象であると言える。アメリカの対口政策が、戦略核兵器の削減問題や、第三国へのミサイルや核技術の流出問題など、軍事安全保障問題を偏重しがちであるのに対し、ヨーロッパ諸国やEUのロシアに対するアプローチは、民主主義の定着や法制度整備、市場経済体制の確立への支援の他、通商関係の拡大やエネルギー供給にも重点が置かれるなど、非常に広範なものになっている。したがって、領土問題の存在という大きな差異は存在するものの、日本の対口関心事項は、アメリカよりもEUのそれに近い場合が多い言えよう。ここにも、日本にとってのEUとの協力の優位性が存在しているのである。

さらに、ブラジルやアルゼンチンを中心とするメルコスール（南米南部共同市場）とEUとの間の自由貿易協定（FTA）交渉など、90年代におけるEUの対中南米政策の積極展開により、伝統的にアメリカの裏庭であると思われてきた中南米も、もはやEUとの関係を無視しては語れない状況になってきている。EUとメキシコとのFTAは2000年7月にすでに発効している。アメリカとEUが中南米でしのぎを削っているというのが現状であり、日本が中南米との新たな関係を形成するにあたって、アメリカとの協力とEUとのそれをどのように位置付けるべきかについては、流動的にならざるを得ない。だがいずれにしても、中南米においてすら、EUとの協力という選択肢が、日本の利益の観点から存在するようになっていく現実を認識しておく必要がある。

もっとも、前節でみたような日本の対外関係の大枠における日欧関係や、本節で主に議論した第三国を対象とした協力におけるEUの比較優位という視角は、純粋にバイ（二者間）の事柄に関する日EU協力の重要性が低下したことを意味するものでは決して無い。例えば、相互の市場アクセスや規制改革などの問題は、今後とも日EU間で議論され、成果を出していかなければならない。ただ、今日の国際関係は、純粋な二国間（二者間）関係の積み重ねだけでは対応できない程に複雑化してきていることを否定することはできず、この中にこそ、新しい日EU協力の可能性が潜んでいるのではないか。これらは、全体として見れば、通商摩擦処理に代表されるマイナス回避志向の対症療法的日欧関係から、アメリカやロシアなど第三国に関わる協力で代表されるプラス創造志向の戦略的日欧関係への重心の移行であると言える。もちろん、摩擦が生じた際の処理は今後とも重要であり続けるが、日本のさまざまな対外政策の立案にEUという考慮を入れることで、EUの比較優位を日本として活用するという視角が定着していくことが期待される。

## 「枠組み」から「協議」、「行動」、そして「成果」へ

さて、21世紀の日欧関係への新しい視角がほぼ定まり、それに基づくさまざま日欧協力の必要性と可能性を議論したところで、次に検討しなければならないのは、実際の日欧協力をどのように進めていくのかという実施面の諸問題である。パートナーシップの実行にあたっては、まずは幅広い議論を喚起することが重要な基礎となることは言うまでもない。しかし、それと同時に、政治や実務のレベルがどのような基本姿勢でEUとの協力関係を運営していくのかについても考える必要がある。現時点ですでに、2001年前半の日EU首脳協議を目処として、新たな政治文書及びそれに付属する日EU行動計画の準備が最終段階に入っており、以下ではそれらの日EU合意を前提として、日EU協力の実施面について、主に米EU関係を参考にいくつかの点を指摘したい。

今回の政治文書と行動計画は、10年前のヘーグ宣言の精神と基本的枠組みの上に立ち、それを補完するという位置付けになる。それはちょうどアメリカとEUが、1990年11月に、象徴的内容の政治文書である大西洋宣言 (Transatlantic Declaration) を発表し、5年後の1995年12月、新たな政治文書としての新大西洋アジェンダ (New Transatlantic Agenda : NTA) と、より具体的な共同行動計画 (Joint EU-US Action Plan) に合意したのと基本的には同じ流れと構造である<sup>18</sup>。米EU間のNTAと共同行動計画では、数え方にもよるが結局120もの協力項目がリストアップされ、当時のサンテール欧州委員会委員長は、「行動計画に盛り込まれなかった問題はほとんどない<sup>19</sup>」と述べた程であった。日EU間の行動計画においても、多くの項目が列挙されることになろう。

しかし、当然のことではあるが、重要なのは協力項目の数ではなく、それをどのように実施し、当初期待された成果を挙げるのかということである。この点に関して、NTA後の米EU関係の経験は日EU関係への示唆に富むものである。例えば、EUの行政機関である欧州委員会は、2001年3月に公表した対米関係に関する政策文書<sup>20</sup>の中で、「NTAの主たる成果は対話と協力の対象範囲を広げることにあった」として、NTAの成果を強調したが、同時に、「次のステップは、NTAのプロセスをより焦点を絞って明確な優先順位を持ったものにするのである」と述べている。それは、欧州委員会の指摘によれば、「イニシアティブやアジェンダの数の多さは、優先順位を設定して焦点を絞った結果志向のアジェンダを形成する試みを阻害してしまう」からである。

つまり、さまざまな協力の可能性を模索し、可能な限りの項目をリストアップする作業自体が無駄だったわけではないが、より効果的に協力の成果を出すためには、明確な優先順位を設定し、より優先度の高い項目に精力を傾注することが重要だというのである。日EU関係でも全く同じことが言えよう。特に日EU関係の場合、双方にとって直接に費やすことのできる外交資源が米EU関係に比べ限られているため、優先順位を明確にする必要性はより高いと思われる。さらに、日欧関係を取り巻く環境が厳しいことに鑑みれば、新たな文書への合意によって高まる日EU協力への期待と関心のモメンタムを維持するためにも、なるべく早期に目に見える協力の成果を出すことが求められていると言える。そのた

め、明確な優先順位の設定は不可欠である。日EU関係は、米EU関係の枠組みを踏襲するにとどまらず、その問題点や課題をも検討することによって、後発の利点を活かすことが可能なはずである。

協力項目の数が重要でないのと同様、首脳協議など日EU間の各種協議枠組みも、その数や頻度自体に実質的な重要性はない。もちろん、日EU協力の政治的指針を提供し、それぞれの国民に関係の重要性を示すという側面において、特に首脳協議が持つ意義は大きい。しかし、協議とはあくまでも共同行動及びそれによる成果という目的のための手段であることを忘れてはならない。そうである以上、一定の間隔で開くことよりは、必要なときに開催し、期待された実質的成果を挙げられるような協議を開くことに精力を注ぐのが本来の姿である。こうした考えの追い風になるのが、EUにおいて進められつつある、協議枠組みに関する対外コミットメントの整理・不定期化の流れである。EUは、特に1990年代に入ってからその対外関係を拡大し続け、その結果として、そのままでは履行不可能な程に多くの定期的協議枠組みを第三国との間に持つことになってしまった。これらを抜本的に見直し、より効率的で効果的な枠組みに変更しようという今回の改革の趣旨である<sup>21</sup>。これと相前後して、例えばアメリカのパウエル国務長官は、すでに2001年3月の米EU定期閣僚協議の席上、現在は年2回行われている閣僚協議を年1回に減らすことを提案したと伝えられている<sup>22</sup>。

実際、準備不足でアジェンダが不明確なままに、「協議のための協議」を行ってもあまり意味はないと言える。日EU関係もすでに、首脳や閣僚といったハイレベルの協議を実施することだけで満足してよい段階にはない。もちろん、首脳協議や閣僚協議は、大きな区切りや懸案解決の目処としての重要な意味を持っているが、それらが過度に形式化・官僚主義化することが、日EU協力の実効性という観点から望ましくないこともまた事実である。近い将来、形式や開催の間隔にとらわれない、より機動的で効果的な日EU協議の形態を模索する必要性が生じることもあるかもしれない。したがって、日本としてもEUとの最も効率的な協議の形態について、再検討しておかなければならない。

いずれにしても、日EU間のパートナーシップが何らかの目的を持っている以上、本来それは具体的な成果があって始めて評価されるべきものである。協力の成果を生むためには、まずもって協議の枠組みが設定され、実際の協力のための協議が行われなければならない。この第一段階は1991年のヘーグ宣言によって曲がりなりにもすでにクリアされている<sup>23</sup>。そこで次の段階は、具体的な共同計画を元に共同で行動し、成果を挙げることになる。すでに日EU間では、規制改革対話や相互承認協定（MRA）交渉など具体的な事項に関する協力が進められているが、こうした流れに大きな屋根を提供し、それらをさらに活発化させることが、今回の政治文書及び行動計画の目的である。まさに、「協議」から「行動」そして「成果」への出発点であり、決して到達点ではない。日EU協力がこれまで以上の実質的成果を挙げていくことは、必ずしも容易なことではないが、明確な目的意識とロードマップがあれば、不可能なことではなからう。

## 日本外交のフロンティアへ

旧来の殻を突き破ることができなければ、日本における日欧関係議論は発展しないとの出発点に立ち、本稿では、その一つの方法として、第一に、日欧関係を日本外交の大枠に位置付け、日米関係などとの関連において議論すること、第二に、EUが持つ対外関係上の比較優位を理解し、それに応じて日本にとっての日欧関係の目的を設定する、という主に二つの点を検討してきた。冷静に考えてみれば、これらはともに極めて穏当な国際関係の常識であり、特別新しいものではない。しかし、本文中でも繰り返し指摘してきたように、従来の日欧関係の議論において、それらは必ずしも常識ではなかった。そもそもこの点にこそ、現段階で新しく日欧関係議論に共通の土台を構築する必要性が存在していたのである。

本稿では、新しい視角の大枠を提供するという主目的及び、紙幅の制約によって、新しい視角の具体的な適用例については必要最小限度の議論にとどめざるを得なかった。それでも、新たな視角を持つことによって、日欧関係のまた別の側面や、日欧パートナーシップ発展の可能性が、かなり明確に浮かび上がってきたのではないか。今後は、日本が国際社会で生きていくための国家戦略の一環として、21世紀の新時代にふさわしい新しい日欧関係議論が、従来の欧州専門家の枠を超えて活発化することを期待したい。このような議論を続けていくことは、一見地味な作業であるが、それでもその積み重ねによって、日欧関係が日本外交のフロンティアとして認知される日もそう遠くないかもしれない。これまで開拓が十分には進んでいなかっただけに、ひとたびフロンティアになれば、発展の余地も大きいと言えよう。

(2001年3月29日脱稿)

<sup>1</sup> 「日欧協力の新次元—ミレニアム・パートナーシップを求めて」(河野外務大臣演説、パリ、フランス国際関係研究所、平成12年1月13日)。以下、日EU関連の日本語の政府文書は全て日本外務省ホームページから。

<sup>2</sup> 本稿において、「日欧関係」と「日EU関係」は互換可能な用語として使用する。もちろん、広義の日欧関係には、日英関係、日独関係、日仏関係などの二国間関係が含まれ、日EU関係はその一部分に過ぎないことは事実である。しかし本稿の主眼が日EU関係にあることから、本稿で「日欧関係」と言う場合、基本的には「日EU関係」を指すものとする。

<sup>3</sup> 田中明彦「世界の中の日本・西欧関係」『国際問題』(1994年4月号)、40頁。

<sup>4</sup> 日欧関係への関心が低いのは、日本のみの問題ではなく、ヨーロッパにおいても状況は同じであるが、以下では、本稿の主目的と紙幅制約上、基本的には日本の視点からの諸問題に限定して議論を進めていきたい。

<sup>5</sup> 1995年版(1994年の出来事を収録)以降、第1章には総括の一部として、「米国及び近隣諸国との関係」もしくは「アジア太平洋の安定と繁栄のための取組」などと題された節があり、日米関係、日露関係、日中関係などの個別の関係がそれぞれ独立した項目として扱われている。しかし、その一つとして日欧関係が含まれていたことは、「欧州の季節」と呼ばれ、欧州各国首脳の日が相次いだ1996年を扱った1997年版のみである。

<sup>6</sup> 「日EU首脳協議共同結論文書(仮訳)」(東京、2000年7月19日)。なお、ヘーグ宣言において列挙されている「対話及び協力の目的」には、「知識を増大し双方の国民の間の理解を増進するために、学術、文化

及び青少年交流の計画を拡充すること」という項目がある。もちろん、そうした交流が全く行われなかったわけではないが、日欧関係を巡る環境を変えるには至っていない。

<sup>7</sup> “The EU and Japan in the Era of Globalisation,” Speech by Ambassador Ove Juul Jørgensen at the EU-Japan Club Tokyo Symposium 2001, The International House of Japan, Tokyo, February 6, 2001.

<sup>8</sup> これは、日本にとって極めて重要な問題であるにも関わらず、これまでほとんど検討されていない。数少ない例外として、本稿における米国ファクターの議論とは異なるが、小久保康之「日米関係とEC——兄弟に嫉妬する兄嫁」木村昌人・高杉忠明編『パール・ハーバー50年 日本・アメリカ・世界——変容する国際社会と日米関係』（東洋経済新報社、1991年）を参照。

<sup>9</sup> 「WTOに関する声明」（東京、2000年7月19日：日EU首脳協議共同結論文書付属声明）。

<sup>10</sup> この点に関しては、Simon Nuttall, “Japan and the European Union: Reluctant Partners,” *Survival*, Vol. 38, No. 2 (Summer 1996), pp. 119-120, にも類似の指摘がある。

<sup>11</sup> EUにとっては、安全保障分野の一部など、数は少ないものの分野によってはロシアが対米牽制のパートナーになる可能性があると言える。

<sup>12</sup> *Presidency Conclusions of the Stockholm European Council*, March 23-24, 2001, para. 72.

<sup>13</sup> *Washington Post*, March 25, 2001. また、*New York Times*, March 26, も参照。

<sup>14</sup> 「日・EU首脳協議共同結論文書（仮訳）」（東京、2000年7月19日）。

<sup>15</sup> John Ikenberry, “Getting Hegemony Right,” *National Interest*, No. 63 (Spring 2001), p. 19.

<sup>16</sup> 「日本国と欧州共同体及びその加盟国との関係に関するヘーグにおける宣言（仮訳）」（1991年7月18日）。

<sup>17</sup> ヘーグ宣言は、冷戦終結期及び冷戦終結直後の不確実な時代背景において、日欧が協力関係を発展させていくことを世界に対して示すという、政治的且つ象徴的な役割をもったものである。そうした文脈に照らせば、本文で行ったような批判は多少厳しすぎると言えるかもしれない。しかし同時に、こうした視点からの問題提起も、21世紀の日EU関係を議論する上では不可欠であろう。

<sup>18</sup> この点については、例えば、田中俊郎「1990年代における日本・EU関係の発展——期待と懸念」『法学研究』（慶應義塾大学）第73巻1号（2000年1月）を参照。また、大西洋宣言については、鶴岡路人「冷戦終結期の米・EC関係——大西洋宣言への道程」『法学政治学論究』（慶應義塾大学）第40号（1999年3月）を、大西洋宣言とヘーグ宣言の関連については、Atsuko Abe, *Japan and the European Union: Domestic Politics and Transnational Relations* (London: Athlone Press, 1999), chap. 5, を参照。また、NTAと行動計画については、Anthony Gardner, *A New Era in US-EU Relations? The Clinton Administration and the New Transatlantic Agenda* (Aldershot: Avebury, 1997) が詳しい。

<sup>19</sup> “Speech by Jacques Santer, President of the European Commission, to the Transatlantic Policy Network,” November 30, 1995.

<sup>20</sup> Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, “Reinforcing the Transatlantic Relationship: Focusing on Strategy and Delivering Results,” COM (2001) 154 final, Brussels, 20 March, 2001. 以下の引用は全て同文書p. 10から。

<sup>21</sup> 例えば、*Presidency Conclusions of the Helsinki European Council*, December 10-11, 1999, Annex III (“An Effective Council for an Enlarged Union: Guidelines for Reform and Operational Recommendations”); “2281st Council Meeting: Health,” *Press Release*, 225, No. 9548/00, Luxembourg, 29 June 2000, を参照。

<sup>22</sup> “Reinforcing the Transatlantic Relationship,” p. 2.

<sup>23</sup> 日EU首脳協議に関する問題点の指摘については、例えば、田中俊郎『EUの政治』（岩波書店、1998年）、229-233頁を参照。