

欧州政治情勢の展望と日本外交への示唆

細谷雄一

慶應義塾大学法学部教授

安全保障外交政策研究会シニアアソシエイト

はじめに

昨年6月23日のイギリス国民投票でのEU離脱の決定（ブレグジット）、そして11月8日のアメリカ大統領選挙におけるドナルド・トランプ共和党候補の勝利は、世界に巨大な衝撃を与えた。そしてその影響はイギリス政治やアメリカ政治に留まらず、国際秩序全体にも及ぶものである。

だとすれば、その衝撃がどのような性質のものであって、どのように国際秩序を変容させていくのかを適切に理解することが重要となる。さらには、そのような国際秩序の変容に対して、日本がどのように向き合っていくのかを考えることも不可欠である。

このことを考える際に、すでに過去十年ほどの間に、国際政治の構造が少なからず変化を示しつつあったこともまた、認識することが重要だ。すなわち、新興国の台頭と、アメリカやEUの対外軍事関与からの後退、そしてよりいっそう利己的で、ナショナリズムとポピュリズムに代表される国内世論などが、そのような構造変動をもたらす重要な要因といえる。世界のパワーバランスに変化が生じ、アメリカが支えていたリベラルな国際秩序が次第に動揺していき、そして合理的な利益を実現するための国際協調や国際組織が批判にさらされるようになってきた。

これらを考慮に入れて、以下で欧州政治情勢を展望するとともに、日本外交の示唆を論じることにしたい。

1. 欧米諸国でいま何が起きているのか

現在見られる巨大な国際秩序の変容を理解する上で、「革命」という言葉が重要な意味を持っている。そのことは、昨年末に刊行されたイギリスの『エコノミスト』誌の2017年を展望する特集号で、適切に示されている。そこでは次のように記されている。

「黄金の時代が終わろうとしている。現代では、左派からというよりは、右派から攻撃がなされており、それはイギリスにおけるブレグジットとアメリカにおけるドナルド・トランプである。だが、1917年におけるリベラルな秩序の崩壊と、現代におけるそれとの類似性は、より顕著である。¹⁾

¹⁾ Adrian Wooldridge, "Bolshiness is back", *The Economist: The World in 2017*, 2016.

トランプ大統領が誕生した 2017 年は、ロシア革命勃発 100 周年と重なっている。100 年前にはボルシェビキというロシア帝国における少数の政治勢力が革命を起こしたが、現在では右派的な過激な主張を掲げる少数勢力が、ワシントンDCの専門家を排除した政府を構築しようとしており、それはいわば「革命」のような変化ということもできるかもしれない。

というのも、トランプ大統領への最も影響力の大きい側近のスティーブン・バノン大統領府上級顧問は、以前から「革命」を起こす重要性を指摘していた。バノンは、2013 年 11 月に次のように述べていた。

「私はレーニン主義者である。(中略) レーニンは国家を破壊することを欲した。それは私の目標でもある。私はすべて音を立てて崩壊させたいのであり、現在のエスタブリッシュメント全員を破滅させたいのである。²⁾

そのような「革命」を起こそうとするトランプ陣営を強くサポートしていたのが、イギリスのナイジェル・ファラージ英国独立党(UKIP)前党首であった。ファラージ氏は、「(ブレグジットとドナルド・トランプの選挙での勝利は) 巨大な、グローバルな革命の始まりである」と論じている。³⁾ 実際に、トランプは大統領選挙中に、「ブレグジット・プラス」と称して、イギリスで起こった変革が大西洋を渡ってアメリカ大陸でも見られるようになることを期待していた。

そのようなトランプの内向きな対外政策路線を右派の共和党の内側から批判する勢力が見られた。それは、介入主義的なネオコンであり、また伝統的な国際主義者である。前者を代表するロバート・ケーガン・ブルッキングス研究所上席研究員は、次のように述べている。「現代の世界での二つの巨大な潮流を考えるべきである。一つは、巨大な二つの修正主義国家、すなわちロシアと中国の野望と積極的な行動である。そしてもう一つは、民主的な世界、すなわちアメリカにおいて、1945 年以降国際システムにおいて維持してきた優越的な地位を護ることから後退しつつあることへの確信、能力、そして意志である。⁴⁾

このようなイギリスとアメリカの「革命」的な変化を求める声は、1980 年代から続いてきた新自由主義的な改革への、「反革命」ということができる。他方で、そのようなグローバル化と自由主義的改革を基礎とした新自由主義のイデオロギーへの反発から出てきた、ブレグジットに対しても、トランプ大統領に対しても、厳しい批判が多く見られるようになった。

²⁾ Victor Sebestyen, "Bannon says he's a Leninist: that could explain the White House's new tactics", *The Guardian*, 6 February 2017.

³⁾ Paul Owen and David Smith, *The Guardian*, 24 February 2017.

⁴⁾ Robert Kagan, "Backing Into World War III: America must check the assertive, rising powers of Russia and China before it's too late. Accepting sphere of influence is a recipe for disaster", *Foreign Policy*, February 6, 2017.

2. 欧州はどのような脅威に直面しているのか

他方で、欧州大陸はそれとは異なる種類の、切実な脅威に直面している。それについて、EU における「外務大臣」であるフェデリカ・モグリーニ外務・安全保障政策上級代表は、端的に、「(EUは) 東と南の両方から炎に包まれている」と述べてしまった。⁵ 「東の脅威」については、具体的にはロシアの強硬姿勢やハイブリッド戦争（国境を接するロシアが行っている）がその顕著なものである。他方で、「南の脅威」とは、イスラム過激主義、や「イスラム国」の軍事攻撃、そして難民・移民の流入の管理の問題である。そしてシリア内戦で見られたような、欧州にとって近隣の中東・北アフリカなどにおける不安定化といった問題が含まれている。さらにはそれらに加えて、三つ目の脅威として「内なる脅威」が存在する。すなわちそれは難民・移民問題であり、テロの頻発であり、さらにはイギリスのEU離脱が派生する諸問題である。⁶

現在欧州諸国は、この三つの脅威に直面しており、EU と NATO はその真価が問われている。そしてそのような脅威に加えて、トランプ政権の成立によって、NATO としての結束に揺らぎが見られるようになってきている。すなわち、トランプ大統領の誕生により、アメリカの北大西洋条約第 5 条へのコミットメントの将来が、不透明となっているのだ。トランプ大統領は、集団防衛を規定する北大西洋条約第 5 条の防衛関与を、貿易赤字の解消や、欧州の同盟諸国の防衛費増大を前提条件とするような発言を示している。それは次のように、報じられた。

「ドナルド・トランプ大統領が、最初の外遊で NATO 加盟国首脳のまえで一週間ほどまえに演説を行ったときに、彼は欧州の同盟国を驚かせて、失望させた。それらの諸国は、この講演によって、トランプ大統領が明確に同盟諸国間の相互防衛へのアメリカのコミットメントに言及するだろうことを期待していた。それは、一国への攻撃が全加盟国への攻撃を意味するという規定であって、NATO 諸国の境界線近辺で復活するロシアの脅威に東欧諸国の加盟国がますます懸念を深めており、より一層その規定が緊急性を増しているのである。⁷」

3. NATOはどこに向かっているのか

⁵ "Joint Press Conference by High Representative/ Vice-President Federica Mogherini and Commissioner Johannes Hahn on European Neighbourhood Policy Review", European Commission, Brussels, March 4, 2015.

⁶ 防衛研究所編『東アジア戦略概観 2017』（防衛研究所、2017年）12頁。

⁷ Susan B. Glasser, "Trump National Security Team Blindsided by NATO Speech", Politico Magazine, June 5, 2017, <http://www.politico.com/magazine/story/2017/06/05/trump-nato-speech-national-security-team-215227>.

それでは、そのように動揺する NATO はこれからどこに向かっていくべきか。

まず最も重要なのは、ロシアに対する集団防衛の強化である。NATO は昨年、首脳会談で、エストニア、ラトビア、リトアニアおよびポーランドにおける、強固かつ多国籍の大隊のローテーション駐留に合意した。現在では、NATO は域外への安全保障関与、いわゆる「非五条任務」よりも、ロシアの脅威に備えて集団防衛の「五条任務」が優先的に議論されるようになった。

だが、NATO が十分な結束と抑止力を備えるためには、とりわけ欧州の同盟諸国の防衛費を増額させることが必要となる。現時点では、防衛費が国内総生産（GDP）比で 2% を超えている加盟国は 5 カ国のみで、28 カ国中で 23 カ国がその目標を満たしていない。それについて、鶴岡路人慶應義塾大学総合政策学部准教授は次のように指摘する。すなわち、「米国の不満の背景には、NATO 加盟国の国防予算合計のうち、米国が 70% 以上を占めていること、米国は GDP 比で 3.5% 以上の国防予算を支出しているにもかかわらず、欧州の多くの諸国は GDP 比 2% 以下だという現実がある。」⁸

実際に、トランプ大統領のみならず、マティス国防長官もまたこの問題には厳しい姿勢を示している。マティス国防長官は、次のように述べている。「米国がこの同盟への関与を抑制して欲しくなければ、各国が共同防衛への支援を示す必要がある。」というのも、「米国の納税者は、これ以上不均衡な負担をすることはできない。」だとすれば、「すべての加盟国が NATO の恩恵を尊重し、公平な防衛負担をして初めて、NATO は強くあり続けるだろう。」

他方で、域外における安全保障活動については、とりわけ NATO の「パートナー諸国」(Partners across the Globe) との強力強化が重要となっている。そこには日本も含まれており、パートナー諸国との連携強化のために、国防相級の相互運用性フォーラム会合を開催している。

NATO は 2017 年 6 月に、29 カ国目の加盟国として、旧ユーゴスラビアのモンテネグロが加盟した。ところが、2017 年 5 月の NATO 首脳会談では、ドナルド・トランプ新大統領が、新規加盟国の首脳として本来は主役となるはずのモンテネグロのドゥシュコ・マルコビッチ大統領を押し退けて、写真撮影の際に前に割り込んでいったことが、国際世論からも批判された。さらにより重要な問題として、トランプ大統領はこの NATO 首脳会談における共同声明において、北大西洋条約第 5 条に関して、共同声明において「強く擁護する」という文言の削除を要求したと報じられた。

このようにして、大西洋同盟は現在、大きな不安の中にある。それゆえに、ドイツのアンゲラ・メルケル首相は、5 月に開かれたイタリアのタオルミーナ・サミットで、ブレグジットとトランプ大統領の誕生を受けて、「我々が他者だけに頼れる時代はある程度終わった」

⁸鶴岡路人「トランプ政権下の米欧関係の課題と懸念」東京財団政策研究、2017 年 5 月 22 日、https://www.tkfd.or.jp/research/research_other/jjvksm

と述べたことが注目された。⁹

4. 日本外交への示唆

このような欧州情勢の推移を受けて、日本外交は従来とは異なる新しい思考が求められている。まず、リベラルな国際秩序の擁護者として、日本は自らの国際社会でのより重い責任を担う必要がある。

『フォーリン・アフェアーズ』誌で、「戦後のリベラルな国際秩序が深刻な危機にあるか」という質問に対して、専門家では11名が「強く賛成」、14名が「賛成」、4名が「どちらでもない」、3名が「反対」、そして「強く反対」が一人もいなかった。¹⁰ そのような不安定な状況において、プリンストン大学教授で著名な国際政治学者のジョン・アイケンベリーは、リベラルな国際秩序の将来について、「日本の安倍晋三首相、およびドイツのアンゲラ・メルケル首相という、それを支持し続けている残された二人だけの指導者の双肩にその運命がかかっている」とまで述べている。¹¹

そのような状況において、日本はよりいっそうの自助努力が求められている。外交問題評議会のスチュワート・パトリックは、それゆえに、現在は「自助 (self-help)」の時代となったと評価している。¹² そのためにも、日本はよりいっそうの防衛費の増大と、地域安全保障への貢献が必要となるだろう。

さらには、日・EU間EPAおよびSPAの重要性が増している。日本とEUが一つの自由貿易地域を形成すれば、それは世界最大の市場となり、そこでの規則やプラクティスが世界におけるグローバルスタンダードになる可能性が高い。すでに、アメリカが離脱した後の気候変動に関するパリ協定は、EUと日本が中心となって実行していくことになるだろう。また、アメリカがTPP離脱を決定した以上、日本はアメリカ抜きで、世界の貿易自由化を進める必要がある。

これはアメリカを排除した国際秩序を形成するということではなく、従来よりも、日本及びEUは、よりいっそうの責任を担う必要が生じ、アメリカのリーダーシップを支えていくことが重要になったことを意味する。その結果として、アメリカが日本やEUとの関係を強化すれば、再びリベラルな国際秩序が強化されて、国際情勢が安定化を見せるかも

⁹ 「独首相「同盟国に頼れぬ」 米トランプ政権に不信感」『日本経済新聞』2017年5月29日（ウェブ版）。

¹⁰ *Foreign Affairs* Brain Trust, "Is the Liberal Order in Peril?", *Foreign Affairs*, May/June 2017 (iPad Edition), and <https://www.ForeignAffairs.com/LiberalOrderinDanger>.

¹¹ G. John Ikenberry, "The Plot Against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive?", *Foreign Affairs*, May/June 2017, p.3.

¹² Stewart M. Patrick, "Trump and World Order: The Return of Self-Help", *Foreign Affairs*, March/April 2017.

しれない。しかしながら、それまでの間は、日本は従来よりも大きな責任を伴うことを十分自覚しなければならない。