



防衛研究所

The National Institute for Defense Studies

米大統領選後の安全保障の展望⑥

2010 年代の米欧関係と今後の展望

NIDS コメンタリー

田中 亮佑 地域研究部米欧ロシア研究室
第 152 号 2020 年 12 月 24 日

はじめに

2020 年 11 月 3 日の米大統領選の投票結果に基づき、12 月 14 日に選挙人投票が行われ、2020 年 1 月に正式にバイデン（Joseph Biden）候補が次期米国大統領となる見込みとなっている¹。バイデン次期政権の主要閣僚が明らかになるにつれて、それに基づく対外政策方針に関する分析が盛んに行われている。特に、国務長官に任命されるブリンケン（Antony Blinken）は「大西洋同盟の熱烈な信望者²」とさえ形容されることもあり、トランプ（Donald Trump）政権下では気候変動、通商・貿易、同盟といった幅広い対外政策分野で、相当に悪化した欧州との関係修復がバイデン政権では優先事項の一つとなると見られている。ただし、ミード（Walter Russell Mead）が述べるように、それはもちろんバイデン次期政権がインド太平洋を軽視するというわけではなく、対中関係を意識した外交を効果的に継続するために、同盟国との関係を重視するという文脈で欧州との関係修復を重視すると理解できる³。

その意味でミードは、バイデン次期政権はトランプ政権とは明らかに異なるが、他方でオバマ（Barack Obama）政権期に戻るわけでもない指摘する。つまり、バイデン政権下の米欧関係は、当然、トランプ政権下の亀裂の修復を基調とするが、オバマ政権下にあった問題の修正も重要な要因となるということだろう。そこで、本稿ではオバマ政権下とトランプ政権下という 2010 年代の米欧関係を概観し、そのうえでバイデン次期政権下の米欧関係の展望を検討する。

1. オバマ政権下の米欧関係：アジア太平洋リバランスと欧州の懸念

2009 年のオバマ政権発足を、欧州諸国は期待を以って受け入れていた。それまでの 8 年間に渡ったブッシュ（George W. Bush）共和党政権下の米欧関係は、2003 年のイラク戦争時の亀裂からも分かるように、良好なものではなかった。ブッシュ政権の第二期には、米国が単独行動主義から多国間協調主義へ軸を移行しつつあったとは言えるものの、米欧関係の亀裂を埋める仕事は、イラク戦争を決定した当事者であるブッシュ大統領には困難であったとの評価もある⁴。それゆえに、オバマ政権が引き起こすであろう変化に、欧州諸国は期待していた。

実際に、米国の欧州安全保障体制に対する認識には、一定の変化があった。従来の米国の政権は、欧州安全保障防衛政策（ESDP）をはじめとした EU と欧州諸国による欧州安全保障体制の強化を、NATO 内の米国の

¹ 本稿では、「米大統領選後の安全保障の展望」シリーズとして公表済みの他の NIDS コメンタリーと同様、2021 年 1 月にバイデン民主党政権が発足するという前提に立って議論を進める。

² David M. Herszenhorn and Rym Momtaz, “9 things to know about Antony Blinken, the next US secretary of state,” *POLITICO*, November 23, 2020.

³ Walter Russell Mead, “Biden’s Foreign-Policy Team Takes Shape,” *Wall Street Journal*, November 24, 2020.

⁴ 渡部恒雄「アメリカの NATO 戦略」広瀬佳一、吉崎知典『冷戦後の NATO——“ハイブリッド同盟”への挑戦』（ミネルヴァ書房、2012 年）80 頁。

指導力を損なうものとして潜在的な部分で忌避しており、否定的な姿勢を示す傾向にあった⁵。しかし、多国間協調主義を標榜するオバマ政権は、むしろ欧州が安全保障能力を構築し、米国のバードンシェアリングを担う存在となることを期待していたのである。

ゆえに、オバマ政権は、米国がそれまで極めて懐疑的であった EU の安全保障政策の推進にも好感を以って対応した。たとえば、当時のバイデン副大統領は、政権発足直後の 2009 年 2 月に、ミュンヘン安全保障会議へ出席し、「新政権を代表して欧州へ来た」とする演説の中で、米国は「平和と安全の維持のために、EU の増大する役割と、より強力な NATO-EU のパートナーシップを支持する⁶」と表明している。また、2009 年 12 月には EU の機構制度改革を規定したリスボン条約が施行されており、これにより ESDP が共通安全保障防衛政策 (CSDP) に改称され、制度的強化がなされていた。これに対しては、オバマ大統領自身も、EU が経済分野のみならず、広範な安全保障分野に取り組むための政策として歓迎し、そうした EU の存在は大西洋関係を強化するだろうとの認識を示した⁷。

他方で、発足当初のオバマ政権がアジア太平洋地域をより重要視していたことは明らかである。冷戦期には、米国外交の基軸は欧州にあり、冷戦後であっても米国は欧州の周辺地域である中東に重きを置いていた。そのため、オバマ政権は米国で初めて、アジア太平洋地域を明確に最優先事項とした政権となった⁸。もともと、冷戦終結後から既に米国の欧州に対する関心は低下していたとの指摘や、ブッシュ政権後期から米国はアジア太平洋への傾斜を始めていたとの見方からも分かるように、米国のリバランスは、既存の潜在的な潮流に合わせたものであったとも言える⁹。しかし、レトリックとして従来の政権よりもアジア太平洋を重視する姿勢を明確化したこと自体が、オバマ政権がブッシュ政権とは大きく異なる点であった。

この点において、欧州諸国としては、オバマ政権の誕生を非常に複雑な心境で受け止めざるを得なかった。確かに、従来の米国の政権に比すれば、オバマ政権は安全保障の主体としての EU を前向きに受け入れた。しかし、それは米国がアジア太平洋へ主軸を移す姿勢を明確にする中で、欧州とその周辺における事態に関しては、より欧州諸国と EU の役割を期待したのもであった。他方、EU 側から見れば、独自の安全保障政策の推進に米国側から理解が得られたこと自体は喜ぶべきことであったが、同時にそれは米国が欧州から徐々に後退していくのではないかという懸念を生んだのである。

当時の欧州諸国の焦燥感は、幾つかの議論にも見出せる。たとえば、米国はアジア太平洋へリバランスするが、NATO は引き続き欧州防衛を担うため、EU は欧州の周辺地域としての中東・北アフリカ地域への関与に注力し、米国のリバランスに対応した戦略を練るべきだという主張があった¹⁰。また、欧州諸国は、対中政策に関して、たとえ軍事的には難しくとも、政治経済の分野で米国と連携すべきだという意見もみられた¹¹。それらに共通することは、米欧共に米国のアジア太平洋リバランスを欧州からの後退と捉えるのではなく、むしろリバランスを通じて大西洋関係の強化に繋げるべきだという論調である。

こうした欧州側の懸念に対して、オバマ政権はあくまで欧州への関与を維持することを強調した。確かに、2012 年の『国防戦略指針』は、米軍はアジア太平洋、そしてテロとの戦いの継続のために中東に資源を重点的

⁵ Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union (2nd Ed)*, (London: Palgrave Macmillan, 2014), p. 47.

⁶ The White House, "Remarks by Vice President Biden at 45th Munich Conference on Security Policy," February 7, 2009.

⁷ Jack Thompson, "European Strategic Autonomy and the US," *CSS Analysis in security Policy*, No. 248 (CSS ETH Zurich, 2019), p. 2.

⁸ Michael Green, *By More than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific Since 1783* (New York: Columbia University Press, 2017), p. 539.

⁹ これらの見方は、下記を参照。渡邊啓貴「ヨーロッパはオバマ政権をどのようにみているか」『国際問題』第 630 号 (2014 年 4 月) 35-47 頁。

¹⁰ Doug Stokes and Richard Whitman, "Transatlantic Triage? European and UK 'Grand Strategy' after the US rebalance to Asia," *International Affairs*, Vol. 89, No. 5 (November 2013), pp. 1087-1107.

¹¹ Henriette Rytz, "The Pivot to Asia: Overcoming a Communication Problem," *Point of View* (Stiftung Wissenschaft und Politik, February 11, 2013).

に配置することを定めていた¹²。それに合わせて、2013年には実際に幾つかの部隊が解体され、在欧米軍の兵力は約8万人から約7万人まで削減する計画であった¹³。しかし、同『国防戦略指針』は、この削減は効率化に基づいており、米軍は欧州への防衛関与を維持する能力を確保するとして、質的に在欧米軍の能力が低下することを意味しないと主張した¹⁴。それでも、2011年のリビア介入に見られたように、欧州周辺地域においては、米国は「後方からの指揮」をする立場を示し、今後はやはり欧州諸国が全面に出て安全保障に取り組む姿勢を期待していたのである。

しかし、2010年代のEUは、米国の期待に沿うような戦略を実行することも描くこともできなかった。その原因としては第一に、リビア介入に見られたようにドイツなどの数カ国が、特に軍事ミッションに極めて消極的であったことがあげられる¹⁵。第二に、EUの組織内対立や各国の国防費の削減などが影響し、EUが軍事ミッションの実施に必要な能力向上を出来なかったという背景もある。第三に、国防費の削減という文脈に関して言えば、欧州各国ではリーマンショックとソブリン危機が影響し、NATO加盟国の国防費の基準であるGDP比2%を達成している国は、2014年当時で英国とギリシャのみであった¹⁶。つまり、当時の欧州諸国は、欧州周辺におけるEUの危機管理や能力向上を推進するどころではなく、実態としてはNATOの集団防衛のための一つの基準の達成さえ程遠い状況であった。

この状況を変えることになったのが、2013年-2014年の一連のウクライナ危機の発生であることは言うまでもない。冷戦後、ソビエト連邦という脅威を喪失したことにより、NATOは危機管理に傾倒してきた側面があるが、ウクライナ危機により再びNATOは集団防衛に本腰を入れざるを得ない状況となった。かかる事態に対して、米国は欧州安心供与イニシアティブ(ERI)を発出し、NATO東端の防衛力の再構築を開始した。また、NATOとしては、2014年のウェールズ首脳会合で即応性行動計画(RAP)が策定され、高度即応統合任務部隊(VJTF)の設立など、文字通り即応性を高める措置が取られた他、国防費を対GDP比2%とする従来からの基準を、2024年までに全加盟国が達成するという目標も定められている¹⁷。さらに、2016年のワルシャワ首脳会合においては、強化された前方展開(EFP)などのNATO東端における防衛力の更なる強化が図られた。

こうした情勢に基づき、オバマ政権が謳ったリバランスは、少なくとも安全保障面に関しては、中東・北アフリカにおける長引く対テロ戦争と内戦や、ウクライナ危機による欧州の重要性の再興によって、「未完」に終わったと認識された¹⁸。しかし、リバランスは「見えにくい外交・経済的側面¹⁹」も同様に重要であった。オバマ政権下で推進され、2016年2月に署名までには至ったメガFTAである環太平洋経済連携協定(TPP)はその代表格と言えよう。

こうした米国の通商・貿易面でのアジア太平洋への傾倒は、欧州諸国に中国と経済関係を深化させる隙を与えたと言えるかもしれない。米欧間でも、メガFTAとしての環大西洋貿易投資連携協定(TTIP)の交渉が2013年より開始された。しかし、経済効果の試算結果から、米国政府はTTIPに積極的ではなく、メガFTAの中で交渉開始は最後となった²⁰。他方で、2010年前後に経済危機に直面していた欧州諸国は、貿易や投資などの幅広い経済分野において対中関係を強化した。特に、欧州経済の中心として英国の対中関係の深化には目を見張

¹² US Department of Defense (DOD), *Sustaining US Global leadership, Priorities for 21st Century Defense* (January 2012).

¹³ 福田毅「2000年代以降の在欧米軍再編の動向——ロシアによるクリミア併合後の態勢強化を中心に」『レファレンス』第803号(2017年12月)49-76頁。

¹⁴ US DOD, *Sustaining US Global leadership, Priorities for 21st Century Defense*.

¹⁵ Anand Menon, "European Defence Policy from Lisbon to Libya," *Survival*, vol. 53, no. 3 (June 2011), p. 85.

¹⁶ North Atlantic Treaty Organization (NATO), *Defence Expenditure of NATO countries (2013-2020)* (October 2020).

¹⁷ NATO, "Wales Summit Declaration", September 5, 2014.

¹⁸ 小檜山智之「オバマ政権のリバランス政策——「未完」に終わったアジア太平洋戦略」『立法と調査』第403号(2018年8月)109-122頁。

¹⁹ Kurt Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia* (New York: Twelve, 2016), pp. 26-27.

²⁰ パトリック・マサラン「環大西洋貿易投資パートナーシップ——多義性、機会、課題」『国際問題』632号(2014年6月)42頁。

るものがあつた。同時に、米英関係については、オバマ政権は特別視する傾向は見られず、キャメロン (David Cameron) 政権も冷静に距離を取っていた感がある。こうした状況が、2015 年にアジアインフラ投資銀行 (AIIB) への英国の参加のハードルを下げ、欧州諸国がそれに続いたという状況を生み出したと言っても良いだろう。こうした状況下でも、オバマ政権は TTIP 交渉を継続する意思を示したが、包括的な FTA を目指した TTIP の交渉は困難であり、任期内での締結は非現実的として棚上げすることになった。本来であれば次期政権に委ねたいところであったかもしれないが、2017 年にトランプ政権が誕生すると TPP からの離脱など、「見えにくい外交・経済的側面」の問題が大きな問題として浮かび上がった。そして、それは米欧関係にも、TTIP 交渉の中止以上の深刻な亀裂を生じさせることになる。

2. トランプ政権下の米欧関係：同盟の不安定化と「戦略的自律」の多義化

大統領選挙中から NATO を「時代遅れ」の同盟と発言し、NATO の集団防衛へ参画する意思を明確にしないトランプ政権の誕生は、欧州にとり喜ばしいことではなかったことは明らかである²¹。しかし、大統領就任後には「もはや時代遅れではない」と述べるなど、彼の言動は時によって変わった。こうした彼の言動の揺らぎには、トランプ大統領自身の本音と、NATO の理解者であるペンス (Michael Pence) 副大統領やマティス (James Mattis) 国防長官の説得があつたのだろう。こうしたトランプ政権の高官や、その他『国家安全保障戦略』などによって、米国の集団防衛へのコミットメントに対する確固たる姿勢は確認されてきた²²。

実際の姿勢を見ても、トランプ政権下での NATO に対する貢献は、オバマ政権の方針に基づき、数字上では維持ないし強化されている。まず、2018 年初頭には、従来の ERI が欧州抑止イニシアティブ (EDI) として強化され予算が急増している²³。この EDI に基づき、トランプ政権は 2017 年に 5,000 人規模の米軍を欧州に追加派遣した²⁴。加えて、NATO では 2018 年のブリュッセル首脳会合において、NATO 即応性イニシアティブが打ち出され、より大規模な増派体制の確立を目指すことになった。さらに 2019 年にはポーランドに 1,000 名増派の合意やバルト三国への支援強化など、東端の国々との二国間の防衛協定を相次いで締結した²⁵。つまり、NATO 東端における米国の防衛へのコミットメントは、抑止に適切な規模を満たしているか否かは別として、相当増大しているという事実は明らかであり、欧州の同盟国としてもこの点に関しては一定程度納得するものであろう。

他方で、トランプ大統領による NATO 加盟国への国防費増額の要求は強く一貫したものであつた。しかし、これに関しては従来の米政権によって再三言及されてきたことであるし、国防費を大幅に削減したオバマ政権のときでさえ、NATO 全体の国防費に占める米国の国防費の割合が上昇した現実に鑑みれば、トランプ大統領の要求は不合理なものではない。ただし、問題はトランプ大統領が NATO 加盟国に対して、2% 基準を満たすつもりがないのであれば、米国が NATO に対する姿勢を変える可能性にしばしば言及し、半ば脅しのような取引的な姿勢で臨んだことであろう²⁶。

その最たるものが、2020 年 7 月の在独米軍約 36,000 人のうち 12,000 人を削減するという発表である。エス

²¹ Ashley Parker, "Donald Trump Says NATO is 'Obsolete,' UN is 'Political Game,'" *New York Times*, April 2, 2016; David E. Sanger and Maggie Haberman, "Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies Against Attack," *New York Times*, July 20, 2016.

²² トランプ政権期の米国と NATO に関しては、下記を参照。合六強「3つのショックに揺れる NATO」日本国際問題研究所編『混迷する欧州と国際秩序』（日本国際問題研究所、2020 年）103-104 頁。

²³ Michelle Shevin-Coetzee, "The European Deterrence Initiative," *Briefs* (Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2019), p. 5.

²⁴ Pat Towel and Aras D. Kazlauskas, "The European Deterrence Initiative: A Budgetary Overview," *In Focus* (Congressional Research Service, August 8, 2018), p. 2.

²⁵ 例えば、下記を参照。The White House, "Remarks by President Trump and President Duda of the Republic of Poland in Joint Press Conference," (June 12, 2019); Aaron Mehta, "Estonia signs defense agreement with the US," *Defense News*, May 24, 2019.

²⁶ Julie Hirschfeld Davis, "Trump Warns NATO Allies to Spend More on Defense, or Else," *New York Times*, July 2, 2018; David M. Herszenhorn and Lili Bayer, "Trump's whiplash NATO summit," *POLITICO*, July 12, 2018.

パー（Mark Esper）国防長官によれば、ロシアへの対処能力を維持するために、削減分の内 5,400 人は他の欧州諸国に再配置される計画であった²⁷。この決定は、当時経済が好調であったにも関わらず、2%基準に比すれば国防費が低調に留まるドイツへの「懲罰」的措置とも捉えられた一方、さらに削減分の一部が上記のポーランド移駐への 1,000 名分に割り当てられる「褒章」的措置とも捉えられ、NATO 内政治という観点から好手ではないことは確かである²⁸。

その 2%基準に関しては、2020 年に達成する欧州の加盟国は、ロシアの脅威に直面する NATO 東端の諸国を含む 9 カ国となる見込みである²⁹。2014 年のウェールズ会合時に 2%基準を達成している欧州の加盟国が上記の英国とギリシャの 2 カ国のみであったことを考えれば、欧州側の努力は窺える。この各国の国防費増加の目標はオバマ政権のときに決定されたものだが、トランプ政権の取引的な姿勢も多少なりとも影響していることは否定できない。

このように、数字上では NATO への関与を強化する一方で、政治的には米国の NATO へのコミットメントに関する不確実性が高まる中で、EU としてはプラン B として独自の安全保障政策を推進するための「戦略的自律」を検討する趨勢が強まった。この「戦略的自律」は EU にとり新しいものではない。本来、1990 年代から EU の安全保障上の能力不足は指摘されており、枕詞としての「対米」を意識した自律のための意思と能力の確保に係る議論がされてきた。その「戦略的自律」が、13 年ぶりとなる戦略文書である、2016 年の『EU グローバル戦略 (EUGS)』で繰り返し言及されたことで、議論が再び活発化した³⁰。この草稿を担当したトッチ（Nathalie Tocci）によれば、「戦略的自律」は「EU が自ら決定を下す能力、およびその決定に基づき行動する手段を持つこと³¹」とされている。奇しくも EUGS の発表と同時期に英国民投票により、これまで EU の安全保障政策に否定的であった英国の EU 離脱（ブレグジット）の方針が決定したこと、そして 2017 年にトランプ政権が誕生したことも、この機運を高めたのである。

実際に、幾つかの EU の安全保障上のイニシアティブは注目されている。例えば、2017 年には加盟国間での防衛装備品開発や相互運用能力の向上を図ることを目的とした常設軍事協力枠組み (PESCO) が始動した。また、PESCO を支えるための装備調達や研究開発にかかる資金を共同で賄う欧州防衛基金 (EDF) の創設も、EU の安全保障にとっては大きな一歩であったことは間違いない。他方で、加盟国間の戦略文化の相違は、この発展の阻害要因となっている。たとえば、EU としての包括的な行動を目指すドイツと、意思と能力を持つ国々のみでの行動を好むフランスとの相違は、依然として明確である。それでも、PESCO や EDF は基本的には能力向上を主たる目的としており、その基幹的要因である防衛産業や技術協力は、他にも欧州防衛産業開発計画 (EDIDP) などのイニシアティブを巻き込み、徐々にではあるが進展がみられる。

こうした欧州の「戦略的自律」を模索する動きに対して、明確な言及は見られなかったものの、トランプ大統領は反対していたと考えられている。トランプ政権としては、欧州が安全保障に積極的な姿勢を見せるのは歓迎すべきものであるが、それはあくまで NATO への貢献であって、EU を通じたものではないということであろう³²。さらに言えば、欧州の「戦略的自律」の追求には欧州防衛産業の強化も含まれており、それは米国

²⁷ Phil Stewart and Idress Ali, “U.S. to withdraw about 12,000 troops from Germany but nearly half to stay in Europe,” *Reuters*, July 29, 2020.

²⁸ 鶴岡路人「在ドイツ米軍削減計画——軍事的合理性と政治的衝動の衝突」『国際情報ネットワーク分析』、2020 年 6 月 25 日。

²⁹ NATO, *Defence Expenditure of NATO countries (2013-2020)*.

³⁰ European External Action Service, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* (June 2016).

³¹ Nathalie Tocci, “Interview with Nathalie Tocci on the Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy,” *The International Spectator*, Vol. 51, No.3 (July 2016), p. 3.

³² Margriet Drent, “European Strategic Autonomy: Going It Alone?” *Policy Brief*, (Clingendael Institute, 2018), p. 3.

の防衛産業を傷付けるという論理からの反対もあったという³³。

また、EU の「戦略的自律」を追求する動きは、NATO 東端の欧州諸国にはポジティブに受け取られていたとも言えない。なぜなら、東端の諸国にとっては欧州の「戦略的自律」よりも、圧倒的に同盟国としての米国が必要であったからである。それこそが、NATO 東端の諸国が揃って 2% 基準を達成した動機であったとも言えよう。これは、トランプ政権による EU の軍事的な「戦略的自律」に対する反対から生じた、半ば NATO か EU かという二者択一のような状況に起因していることも否めない。

他方で、米欧関係がより悪化したのは、通商・貿易の分野であり、トランプ大統領が持つ反 EU 感情は明らかであった。2017 年の大統領就任直後から、「EU はドイツの道具」であり、時には貿易面での「敵」であるときえ放言する一方、ブレグジット交渉を進める英国を称賛するなど、反 EU 感情を隠さなかった。そのような状態では、オバマ政権下で交渉が始まった環大西洋貿易投資連携協定 (TTIP) の交渉が膠着状態に陥ったことは想像に難くない。それどころか、2018 年になり中間選挙が近づくと、トランプ政権は鉄鋼やアルミニウムの輸入に関税を賦課した。こうした保護主義的政策に対し、EU のユンケル (Jean-Claude Juncker) 委員長は強く抗議したが、その後かかる関税が EU にも適用されると、EU は報復措置を発動し、一時は米・EU 間での貿易関係が悪化した。しかし、同年 7 月には関税撤廃に向けた努力の開始が合意され、その後 2019 年には進捗報告書が出るなど、米国と EU は部分的に交渉を進めている³⁴。その一方で、2019 年-2020 年にはボーイングとエアバスへの補助金に端を発する米・EU 双方の関税の追加や報復など、米欧関係が通商・貿易面において悪化していることは明白である。

こうした米国第一の姿勢を貫くトランプ政権がもたらした米欧関係の悪化は、分野によっては欧州と中国との協調が注目されるような状況を演出した。例えば、2018 年と 2019 年の EU・中国首脳会談では共同声明の発出が合意に至り、その中には反保護主義が明記された³⁵。さらに、2019 年 11 月にトランプ政権がパリ協定からの離脱を正式に通告すると、その直後にはマクロン大統領と習近平国家主席との間で、気候変動問題に対処していく共同声明が出された³⁶。こうして、欧州にとっては「中国こそが価値を共有するパートナー」であると強調されるような状況が生まれていたのである³⁷。

しかし、2020 年に新型コロナウイルス感染症 (以下、新型コロナ) の感染が世界中に拡大すると、中国の強硬な外交姿勢の前に欧州と中国の関係は悪化の一途を辿った。そこで、EU では再度「戦略的自律」がキーワードとして浮上した。元来は対米を意識した軍事における欧州の「戦略的自律」であったが、新型コロナ危機と自己主張を強める中国を前にして、暗に対中も意識した、通称・貿易の多角化などを含むより広範な政治経済の文脈における「開かれた戦略的自律」という概念の多義化に結実したのである³⁸。無論、「戦略的自律」というからには、米中どちらかに着くという発想に基づいているものではなく、米国とも通商・貿易での摩擦が続いており、中国との関係も悪化しているという認識に基づいているものであろう。こうした米中双方との距離をとりながら、自らの立場を模索していたのが、トランプ政権下の EU と欧州諸国であった。

³³ Simon W. Duke, "The Competing Logics of EU Security and Defence," *Survival*, Vol 1. 61, No. 2 (March 2019), p. 134; Jack Thompson, "European Strategic Autonomy and the US" *CSS Analyses in Security Policy*, no. 248 (CSS ETH Zurich, 2019), pp. 1-4.

³⁴ European Commission, "Joint U.S.-EU Statement following President Juncker's visit to the White House," 25 July, 2018; European Commission, *Progress Report on the Implementation of the EU-US Joint Statement of 25 of July 2018* (July 2019).

³⁵ European Council, "Joint statement of the 20th EU-China Summit," July 16, 2018; European Council, "Joint statement of the 21st EU-China summit," April 9, 2019.

³⁶ French Ministry of Europe and Foreign Affairs, "Beijing Call for Biodiversity Conservation and Climate Change," November 6, 2019.

³⁷ 鶴岡路人「米欧関係の展開と日本——変容する日米欧関係のダイナミズム」『国際問題』第 688 号 (2020 年) 35 頁。

³⁸ European Commission, "Speech by Commissioner Phil Hogan at Launch of Public Consultation for EU Trade Policy Review - Hosted by EUI Florence," June 16, 2020.

3. バイデン次期政権下の米欧関係の展望：期待と課題

本稿のはじめに述べた通り、2020年の米大統領選挙はバイデン候補の勝利という結果となった。それに対してEU首脳や欧州各国首脳からは祝福の言葉が相次いだ。トランプ大統領に「敵」と形容されたEUや、「時代遅れ」と形容されたNATOの欧州諸国からみれば、バイデン候補の勝利はおそらく切実なものであり、まさに「米国は戻ってきた³⁹⁾」と感じているだろう。確かに、バイデン次期政権の誕生によって、幾つかの分野においては国際協調主義への復帰という表現がふさわしい米国に戻るかもしれない。

こうしたEUの期待は、米大統領選後の12月2日に発表された、欧州委員会による新たな対米政策文書である『世界の変化のための新たなEU・米国アジェンダ（以下、『アジェンダ』）』にもみてとれる⁴⁰⁾。この文書には、気候変動問題に関する協力や、貿易と技術に関する協力、NATOとEUの安全保障協力など多岐に渡る項目に関するEUと米国の協力の必要性が再確認されている。確かに、国際協調が必要とされる気候変動問題などにおいては米欧関係が改善に向かうと考えられる。他方で、対中を意識せざるを得ない通商・貿易の分野や対ロを意識する安全保障の分野においては、バイデン次期政権の成立が欧州側の課題の解決に直接つながるわけではなく、米欧関係に関してより慎重な検討が必要となることは言うまでもない。下記ではこうした項目を中心として、バイデン次期政権下の米欧関係の期待と課題を簡潔に展望する。

まず、気候変動問題への対応については、おそらく米欧関係の修復の象徴のように扱われることになるだろう。バイデン次期政権下の米国は、2021年1月20日のバイデン大統領の就任と同時に復帰を宣言するとみられている。パリ協定への復帰は大統領の権限で可能であり、復帰の宣言から30日後に公式に復帰することになる⁴¹⁾。もっとも、これは米欧関係の修復のみならず、米国の国際協調主義への回帰の象徴となるであろうが、これによりグリーンディールに取り組む欧州との協調が注目され、結果的には米欧関係修復を演出することになるだろう。

また、通商・貿易における米欧関係の修復も喫緊の課題である。ボーイングとエアバスへの補助金の問題に端を発する関税については、2020年11月にEU側から報復関税が発動されているものの、12月にはバイデン次期政権への期待から、この問題について解決する取組が強化されているとも伝えられている⁴²⁾。他方で、トランプ政権下で課された米欧間の関税項目は多岐に渡っており、バイデン次期政権が成立したとしても通商・貿易分野での米欧関係の修復には時間がかかるとの見方もある⁴³⁾。

確かに、オバマ政権下で追求されたTTIPのような野心的なメガFTAについては、バイデン次期政権下でも交渉される見込みは低い。フォンデアライエン（Ursula von der Leyen）欧州委員長も「貿易やTTIPに関して、時計の針を戻すことは出来ない⁴⁴⁾」としてその可能性を否定している。実際に、2018年以降の米欧交渉では、包括的なメガFTAを目指したのではなく、「工業品の関税」と「適合性評価」といった実務面が中心となっている⁴⁵⁾。また、こうした限定的な交渉のために、2019年4月にEU側でもTTIPに向けた交渉指令はもはや適切ではないとの認識が示されていた⁴⁶⁾。2020年8月には、数種類の品目のみ関税の削減が米国とEUの間で

³⁹⁾ Allan Smith, Nicole Via y Rada, Dareh Gregorian and Marianna Sotomayor, “‘America is back’: Biden formally introduces national security, foreign policy team,” *NBC News*, November 25, 2020.

⁴⁰⁾ European Commission, *A new EU-US agenda for global change* (December 2, 2020).

⁴¹⁾ Emma Newburger, “Biden will rejoin the Paris Climate Accord. Here’s what happens next,” *CNBC*, November 20, 2020.

⁴²⁾ Jenny Leonard, Jonathanm Stearns and Bryce Baschuk, “U.S., EU Renew Push to Settle Boeing-Airbus Subsidy Dispute,” *Bloomberg*, December 3, 2020.

⁴³⁾ Philip Blenkinsop, “Analysis: EU sees no abrupt end to Trump tariffs when Biden takes change,” *Reuters*, December 8, 2020.

⁴⁴⁾ European Commission, “Speech by President von der Leyen at the EU Ambassadors’ Conference 2020,” November 10, 2020.

⁴⁵⁾ 福山章子「米欧間の貿易摩擦と貿易協定の行方」国際貿易投資研究所編『トランプ大統領の保護主義下における日本の米国事業戦略』（国際貿易投資研究所、2020年）、107頁。

⁴⁶⁾ Council of the EU, “Trade with the United States: Council authorises negotiations on elimination of tariffs for industrial goods and on conformity assessment,” April 15, 2019.

合意に至り、自由・公正・互恵的な米欧交渉に繋がる期待が示されている⁴⁷。しかし、短期的には、バイデン次期政権下でも、包括的な FTA ではなく、徐々に分野別に米欧交渉が進んでいくものと推察される。

そうした分野別の発展の兆しとして捉えられるのが、『アジェンダ』で提案されている、EU・米国貿易技術理事会 (TTC) の設立という選択肢であろう。これは、EU 高官の発言によれば、本来 TTIP でカバーしようとしていた、関税障壁や新興技術に関する規制の他、投資審査や輸出管理などを含む通称・貿易と技術開発に関する協力のための理事会と位置付けられている⁴⁸。この分野は既に中国の存在感が顕著で、米欧でも歩調を合わせるべき分野であることは明白であり、他の分野も含めて米欧間の通商・貿易交渉は必然的に中国を意識したものとなる。

ただ、バイデン次期政権が TTC 設立の提案をどう受け取り、実現に向けて EU と協力が可能なのかは定かではない。バイデン候補の大統領選挙キャンペーン中に対欧州政策を助言していたガードナー (Anthony Gardner) 元駐 EU 米大使が述べたような「大西洋のビジネスに不利益を及ぼす中国の不公正な貿易に、EU と米国は共に立ち向かう必要がある⁴⁹」との認識を、米国も EU も共有していることは確かであろう。他方で、GAFA を念頭としたデジタル税を導入するフランスや、ファーウェイを念頭とした通信機器に関する政策が必ずしも一致しない欧州諸国の状況に鑑みると、米国が EU の提案をそのまま受け入れるとは考え難い。この点に関しては EU も理解しており、『アジェンダ』には EU と米国が自己主張を強める中国に対し共同に対処する必要があるものの、対処の方法が米欧で異なることもあると記されている⁵⁰。両者が差異を意識しつつ、対中政策をいかに調整していくか注目される。

安全保障に関して言えば、バイデン次期政権は NATO の集団防衛への貢献の意思を再確認し、トランプ政権のような、欧州における国防費 2% 基準の達成国と未達成国への取引的な対応はなくなると考えられる。その文脈において、トランプ政権下で決定された在独米軍の削減および他の欧州諸国への配置転換も、バイデン政権成立後に見直される可能性がある。しかし、バイデン次期政権は国内からの国防費削減の圧力に迫られると見られており、引き続き欧州諸国も NATO への貢献を維持ないし強化する姿勢が求められることに変わりはなく、経済の再生と並行して NATO への貢献を維持する政策を検討するだろう。

また、安全保障における EU の「戦略的自律」に対するバイデン次期政権の姿勢は未知数であるが、基本的姿勢としては支持するものと考えられる。NATO へのコミットメントに前向きであろうバイデン次期政権下では、専門家グループにより作成された新たな NATO の報告書である『NATO2030』でも言及されているように、NATO と EU の更なる協調が期待される⁵¹。また、欧州の防衛産業の強化も、EU のみならず NATO の防衛力強化に繋がるとなれば、バイデン次期政権は許容する可能性もある。その意味で、トランプ政権の論理のような NATO と EU のデカップリングの恐れがなくなれば、NATO 東端の国々の EU の安全保障政策の強化に対する懐疑は、NATO への貢献にも繋がるという意味では薄れるかもしれない。しかし、この場合の EU の政策は、NATO の集団防衛への補完という意味も強くなり、それは果たして EU の「戦略的自律」なのかというジレンマは避けられない。

この状況は、特に対米自律を歴史的に強く謳ってきたフランスと、集団防衛における米国の必要性を理解してきたドイツ・その他欧州諸国との間の齟齬に繋がる。フランスは、特にトランプ政権の時代に自国の「戦略的自律」を追求する姿勢を更に顕著にし、マクロン (Emmanuel Macron) 大統領が打ち出した欧州介入イニシアティブ (EI2) に代表されるように、意思と能力のある欧州諸国のレベルでの協力をバイ・マルチで広げよう

⁴⁷ European Commission, “Joint Statement of the United States and the European Union on a Tariff Agreement,” August 21, 2020.

⁴⁸ Jakob Hanke Vela and David M. Herszenhorn, “EU seeks anti-China alliance on tech with Biden,” *POLITICO*, November 30, 2020.

⁴⁹ Cited in Frank Langfitt, “Biden Is Good News For Europe, But China Challenges Await,” *NPR*, November 30, 2020.

⁵⁰ European Commission, *A new EU-US agenda for global change*, p. 8.

⁵¹ NATO, *NATO2030* (November 25, 2020), p. 55-57.

と画策してきた。他方で、ドイツはそもそもとして「戦略的自律」という単語を通常は使用しないし、フレームワーク国家群構想（FNC）など NATO における能力向上と集団防衛に関する枠組みも主導してきた⁵²。さらに、独仏では防衛装備品開発に現れる運用思想の違いや、その他防衛産業協力に関する見解の相違も指摘されており、自国の防衛産業と技術を保護しつつ多国間協力を並行させる方針の先に待ち受ける困難は想像に難くない⁵³。かかる欧州諸国間の齟齬が、バイデン次期政権の下で米欧関係が修復されるにつれ明らかとなれば、欧州の「戦略的自律」の必要性に関する認識のズレが大きくなり、具体的な政策の議論が進まないことになる⁵⁴。つまり、米国が欧州の「戦略的自律」を容認しようとしまいと、それが実現しない問題の本質は EU と欧州諸国側にあるとも言えよう。

この問題の構造は、安全保障上の対米自律でも、米中競争における政治経済上の「開かれた戦略的自律」でも基本的に同様である。対中姿勢に差があるのは米国と EU の間だけではなく、欧州諸国間の差異でもあり、西欧諸国や多くの中東欧諸国は対中関係を再考しつつあるが、中東欧諸国の一部やバルカン諸国には依然として一帯一路などを通じて中国との関係の維持を図る国もある。当該地域には、中国との 17+1（含 EU 未加盟国）という枠組みと、近年米国が支援している三海洋イニシアティブ（EU 加盟国のみ）という経済的枠組みが並立しており、今後も中東欧諸国は米中そしてロシアとの関係を窺いながら、それぞれの国家が各自の方針をとることになる⁵⁵。そこで生じる相違を最小限にすることが、西欧諸国と EU に求められている。

また、米欧関係と米中競争における欧州の「戦略的自律」を考える際には、英国の EU 離脱が持つインパクトも決して小さくない。英国は、トランプ政権下の米国と良好な関係を維持し、特にジョンソン（Boris Johnson）政権下においてはトランプ政権の支持や米英 FTA の可能性も視野に、移行期間後の交渉を進めてきた。しかし、EU との関係修復を優先事項とし、ブレグジットにも否定的な見解を示すバイデン次期政権との関係を考えれば、ジョンソン政権の本音としては EU とのディールを望んでいるだろう。他方で、更なる国防費増額の方針をとる英国の姿勢は、米国と EU とともに歓迎するものと推察できる。それは、米国主導の NATO への貢献に繋がることは言うまでもなく、サイバー・宇宙分野への注力によるインテリジェンスの拡充は、米英関係を起点としているファイブアイズを通じた米国へのアピールでもありとも言えよう⁵⁶。また、対中関係を再考する EU にとっても、香港との歴史的関係を有し、インド太平洋への関与を強化する英国との外交上の協力の重要性は明確である。いずれにせよ、離脱交渉の行方や EU 加盟国間の齟齬などの不確実性要素が多分に残っているが、バイデン次期政権下では、英国を含む米欧関係の発展に期待したい。

おわりに

以上のように、バイデン次期政権では、NATO・EU 双方を通じた米欧関係の修復が急務となる。それは、もちろんトランプ政権下に悪化した米欧関係の修正を基調としているが、それ以前のオバマ政権期の問題の教訓を組んでいるようにも見える。オバマ政権からの流れを概観すると、アジア太平洋を重視するあまり、安全保障のみならず通商・貿易の文脈でも米欧関係の希薄化とも言うべき状況が生まれていた。この状況が、まず

⁵² E12 や FNC に関しては、下記を参照。田中亮佑「イニシアティブからみる欧州安全保障——作戦構想に関する英仏独の一致と齟齬」『NIDS コメンタリー』第 102 号（2019 年 8 月）。

⁵³ Ronan Le Gleut and H el ene Conway-Mouret, "Information Report drawn up on behalf of the Foreign Affairs, Defence and Armed Forces Committee (1) by the Working Group on European Defence," no. 626 (French Senate, July 2019); Ronan Le Gleut and H el ene Conway-Mouret, "Information Report drawn up on behalf of the Foreign Affairs, Defence and Armed Forces Committee (1) by the Working Group on the Future Combat Air System (FCAS)," no. 642 (French Senate, July 2020).

⁵⁴ この論点に関しては、下記を参照。Luis Simon, "Biden and Europe's Dilemma," *War on the Rocks*, December 15, 2020.

⁵⁵ 17+1 と三海洋イニシアティブについては、例えば下記を参照。Lukasz Janulewicz, "Countering Chinese Influence in Central and Eastern Europe: An Exclusively Regional Approach Is Not the Answer," *Commentary* (Royal United Services Institute, December 10, 2020); David Morris, "The Three Seas Initiative: A European answer to China's Belt and Road?" *The Interpreter* (Lowy Institute, October 26, 2020).

⁵⁶ HM Government, "Defence secures largest investment since the Cold War," November 19, 2020.

通商・貿易の文脈において EU と加盟国が中国へ歩み寄る隙を生んでいたのであろう。そして、トランプ政権により米欧関係が希薄化するどころか悪化し、より欧州と中国が協調するような場面の演出に繋がった。

しかし、2020 年に入り、自己主張を一層強める中国外交とバイデン次期政権の誕生への期待によって、トランプ政権下で悪化した米欧関係を修正する余地が生まれつつある。他方で、バイデン次期政権が対中強硬姿勢を継続することは、アジアの同盟国との関係を回復することも意味する。それゆえに、ミードが言うような米国のアジア重視の姿勢が過度に強調されることになれば、欧州諸国がオバマ政権期に体験した米欧関係の希薄化を再度懸念することになりかねない。その懸念の払拭に取り組もうとしているのが、バイデン次期政権の姿勢なのである。ブリンケン次期国務長官は、2019 年には既に欧州とアジアの同盟国を連結して考える必要性を説いていた⁵⁷。オバマ政権とトランプ政権の経験から、欧州諸国に不安を与えたままのインド太平洋シフトは危険であって、米欧間でコミュニケーションを密にした上で、アジアの同盟国とも協力しつつ中国に対処するというのが基本方針のように見える。

ただし、課題は山積している。よく指摘される通り、バイデン次期政権は新型コロナ危機と国内経済の立て直しの対応のため、国際協調主義への回帰をすぐに期待することは難しいだろう⁵⁸。さらに、欧州諸国の間で対米・対中・対ロの考え方が異なり、それゆえに欧州の「戦略的自律」に対する考えも異なるし、その必要性を訴えない諸国も少なくない。現実的には、バイデン次期政権が EU と欧州諸国との協力を強調する今日にあっては、ひとまずは「戦略的自律」の議論や追求よりも、NATO と EU の協力／補完関係を明確にした上で実務的協議を促進し、軍事では対ロ関係を念頭に、通商・貿易の分野では中国を念頭に、欧州諸国間の方針の相違を調整しつつ、米欧関係の修復が図られていくことになるだろう。

(2020 年 12 月 17 日脱稿)

プロフィール
profile

地域研究部

米欧ロシア研究室

研究員 田中 亮佑

専門分野：欧州安全保障

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課
直 通：03-3260-3011
代 表：03-3268-3111（内線 29171）
F A X：03-3260-3034
※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>

⁵⁷ Antony J. Blinken and Robert Kagen, “‘America First’ is only making the world worse. Here’s a better approach,” *Washington Post*, January 2, 2019.

⁵⁸ 中山俊宏「バイデン氏、当面は内政に注力」『日本経済新聞』2020 年 12 月 15 日。