

## ドイツの対中国外交戦略

山 口 和 人

- ① ドイツは統一後の1990年代以降、東アジアに関する政策文書を策定し、積極的な対中国外交を展開している。
- ② 歴史問題が常に現在の外交関係に深刻な影響を及ぼす日中関係とは対照的に、ドイツと中国との関係においては、過去の歴史が現在の外交にマイナスに働く要因は少なく、領土紛争をはじめとする地政学的理由による利害対立を基本的に抱えることもないため我が国や米国と比べて外交関係を良好に保つ客観的条件に恵まれた立場にあると言える。
- ③ にもかかわらず、独中両国の関係は必ずしも常に平穏とは言えず、経済その他の分野での交流と相互依存が深まる一方で、時には鋭い意見の対立が両者の間に発生し、さまざまなレベルの交流や交渉が中断することもしばしばである。これは、人権、民主主義、法治国といったドイツ側の価値が対中政策にも反映し、「主権の尊重・内政不干涉」を主張する中国側との間にしばしば軋轢を引き起こすことに主な原因があると考えられる。
- ④ しかし、中国の国内改革と民主化の促進を大きな目標として掲げるドイツ外交においても、経済的利益や外交関係を配慮しての妥協が行われたり、人権問題について、対立よりも対話を重視する姿勢が採られたりすることによって、外交上の危機が乗り越えられてきた。
- ⑤ 天安門事件後の過去20年余のドイツの対中国外交は、中国におけるドイツの経済的利益と、ドイツが外交において掲げる価値（人権、民主主義及び法治主義）との緊張関係の下で、両者の間を揺れ動いてきたという印象を受ける。中国側の反応も、いったんことが主権・領土不可侵の問題に及ぶと見るや従来態度が一変するなどの不安定な要素が両国関係においてもみられる。
- ⑥ しかし、その一方で、法治国対話や人権対話といった各種対話が制度化され、さまざまな分野で継続的な対話と協力の仕組みが整備されてきていることも事実である。また、外交関係が悪化した場合にも、これを修復するメカニズムが働いていることが推測される。
- ⑦ 中国との関係で米国や日本とは異なる条件にあるドイツではあるが、中国に対するその外交戦略の展開は、多くの点で我が国にとっても参考となると思われる。

# ドイツの対中国外交戦略

総合調査室 山口 和人

## 目 次

はじめに

### I ドイツ・中国関係の歩み

- 1 第二次世界大戦終了まで
- 2 第二次世界大戦後の分断国家としての両国の関係
- 3 天安門事件及びドイツ統一後の両国関係
- 4 シュレーダー政権における両国関係
- 5 メルケル政権における両国関係

### II 政策文書から見るドイツのアジア戦略における対中国外交戦略

- 1 連邦政府のアジアコンセプト（1993）
- 2 ドイツ外務省の「ドイツの外交政策の課題—東アジア」（2002）
- 3 連邦議会キリスト教民主・社会同盟会派（CDU/CSU）のアジア戦略（2007）

### III ドイツの対中国外交戦略の展開

- 1 経済、通商政策
- 2 人権政策と「独中法治国対話」
- 3 開発協力政策
- 4 安全保障政策と台湾問題
- 5 科学技術協力、教育・文化交流

おわりに

はじめに

ドイツにおける中国政治の専門家ゼバスティアン・ハイルマン教授（トリーア大学）は、「独中関係は、歴史的な負い目による負担が比較的少ない。ドイツの中国における評判は、ナチ支配の犯罪によってではなく、圧倒的に第二次大戦の前と後の時期の文化的、技術的及び経済的貢献によって規定されている。」<sup>(1)</sup>と指摘している。歴史問題が常に現在の外交関係に深刻な影響を及ぼす日中関係とは対照的に、独中関係においては、過去の歴史が現在の外交にマイナスに働く要因は少ない。また、地理的に遠く離れた両国は、領土紛争をはじめとする地政学的理由による利害対立を基本的に抱えることがなく、経済、文化、技術面での交流を支障なく発展させる条件を与えられ、この点でも我が国あるいは米国と比べて外交関係を良好に保つ客観的条件に恵まれた立場にあると言える。

にもかかわらず、独中両国の関係は必ずしも常に平穏とは言えず、経済その他の分野での交流と相互依存が深まる一方で、時には鋭い意見の対立が両者の間に発生し、さまざまなレベルの交流や交渉が中断することもしばしばである。

これは、欧州連合（EU）の対中関係にも共通するが、特に人権、民主主義、法治国といったドイツ側の価値が対中政策にも反映し、「主権の尊重・内政不干渉」を主張する中国側との間にしばしば軋轢を引き起こすことに主な原因があると考えられる。しかし、中国の国内改革と民主化の促進を大きな目標として掲げるドイツ外交<sup>(2)</sup>においても、経済的利益や外交関係を配

慮しての妥協が行われたり、人権問題について、対立よりも対話を重視する姿勢が採られたりすることによって、外交上の危機が乗り越えられてきた。

本稿では、このような独中関係の特色に着目し、ドイツが中国に対してどのような外交上の戦略を展開しているのか、またしばしばみられる両国の対立はどのような点から生じ、どのように解決されているのかを解明することを主な目的とする。Iでは、両国の外交関係の始まりから現在に至るまでの両国関係の歩みを概観する。IIでは、1990年代以降展開されたドイツの対中外交戦略の概要を、連邦政府の2つのアジア戦略に関する文書を中心に紹介する。IIIでは、経済政策及び「独中法治国対話」を中心とした人権政策を両輪とするドイツの対中外交政策の具体的な展開をあとづけることとする<sup>(3)</sup>。

## I ドイツ・中国関係の歩み

### 1 第二次世界大戦終了まで

ドイツと中国との外交関係の始まりは、1861年、プロイセンの総領事館が上海に開設されたことにさかのぼる。ドイツは、1898年から中国の山東省の一部を租借地として支配したが、中国におけるドイツの根拠地は、1914年の第一次世界大戦勃発後ほどなくして日本によって一掃され、わずか16年でドイツの支配は終了した。2つの世界大戦の間の時期には、ドイツの軍事顧問が南京の蒋介石政権下の中国軍の近代化に協力したほか、両国間の経済関係も強化された。一方、ドイツの共産主義者が、モスクワのコミンテルンの指令下で中国共産党の運営と革命戦略に対して大きな影響を与えた。

(1) Sebastian Heilmann, „Grundelemente deutscher Chinapolitik“, *China Analysis*, 14, August 2002, S.1.

(2) 後出「II 2 ドイツ外務省の「ドイツの外交政策の課題—東アジア」（2002）」等参照。

(3) ドイツと中国との間の政治、経済、社会・文化関係の概要については、諸橋邦彦「X ドイツ」調査及び立法調査局アジア研究会『諸外国と中国—政治、経済、社会・文化関係—』（調査資料2010-1-a 基本情報シリーズ⑥）国立国会図書館調査及び立法考査局，2010，pp.37-40. 国立国会図書館ウェブサイト <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document/2010/2010010.pdf>> 参照。

しかし、両国の協力関係の維持は、ナチス政権下のドイツと日本との接近に伴い困難となった。1937年に日中戦争が勃発し、翌1938年にドイツが日本の主導の下に建てられた「満州国」を承認するに至って、同年ドイツは軍事顧問団を中国から引き揚げた。そしてついに1941年、中国は連合国側に立ってドイツに宣戦布告した。

## 2 第二次世界大戦後の分断国家としての両国の関係

第二次世界大戦終結により、中国はドイツに対して戦勝国の立場に立った<sup>(4)</sup>が、両国においては、いずれも1949年にそれぞれ2つの政府が分立したことによってその後の関係はきわめて複雑なものとなった。

ドイツ連邦共和国（当時の西ドイツ）と中華人民共和国はいずれも、自らをドイツないし中国の唯一の合法的な代表と認める国家とのみ外交関係を結ぶという要求を唱えていた。しかし中華人民共和国がドイツ民主共和国（当時の東ドイツ）と公式な外交関係を樹立したため、西ドイツと中国との外交関係の樹立は困難であった。それが可能となったのは、西ドイツが上記の要求（西ドイツの対場から表現したものが「ハルシュタイン・ドクトリン」<sup>(5)</sup>）を1960年代末に取り下げて以降のことである。1971年の米中接近を経て、西ドイツは、1972年10月11日のコミュニケにおいて、中華人民共和国との外交関係樹立を表明した。なお、それまで西ドイツは、中華人民共和国も台湾の中華民国のいずれも外交上承認しない立場を取っていた。

外交関係樹立後の西ドイツ・中国両国は、中

国における文化大革命の終息後、特に1978年の「改革・開放」以後、すべてのレベルでの関係を密接化させたが、1989年6月4日に発生した天安門事件において、学生、市民の抗議行動に対する武力弾圧が行われたことは、他の西側諸国の場合と同様、ドイツと中国との関係にとっても重大な節目となった。東ドイツ政府は武力弾圧を支持したが、東欧各国における社会主義体制崩壊の中で東ドイツの支配体制もほどなくして崩壊し、ドイツ統一への動きが加速した。

欧州共同体（EC）レベルでは、同月26-27日にマドリッドで開かれた欧州理事会が、中国との交流を凍結し、武器の禁輸を含む一連の制裁措置を発動した<sup>(6)</sup>。この結果、ECの構成国である西ドイツもこの決定に従い、中国に対する制裁に参加した。これ以後、中国における人権の状況とこれに対するドイツの批判が両国関係を規定する大きな要因となる。

## 3 天安門事件及びドイツ統一後の両国関係

しかし、西欧諸国が期待したような、中国が制裁によって孤立し、政治体制の改革を受け入れざるを得ないような事態も、東欧諸国における社会主義体制の崩壊のような事態も、中国では現実のものとならず、ECは、1992年までに武器禁輸を除く制裁の解除を決定する。ドイツのコール政権も、中国との関係正常化を迅速に進め、1990年10月30日には連邦議会が開発政策上の協力に関する決議を行い<sup>(7)</sup>、1992年12月10日には、武器輸出の禁止を除くすべての制裁を解除することを決議し<sup>(8)</sup>、両国関係の正常化が達成された。

(4) 1955年に毛沢東国家主席（当時）が両国の戦争状態の終結を宣言した。

(5) 西ドイツのみが、ドイツを合法的に代表しているとの立場から、東ドイツを承認するソ連以外の第三国とは国交を拒否するという原則。アデナウアー政権時代の外務次官ヴァルター・ハルシュタインの名に由来する。

(6) European Council: Madrid, 26 and 27 June 1989, "Declaration on China," *Bulletin of the European Communities*, No.6, 1989, point 1.1.24.

(7) Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll* 11/233, 30. Oktober 1990, S.18536. 決議の全文は、Deutscher Bundestag, *Drucksache* 11/8187.

このように急速に進んだ関係正常化に決定的に影響を与えたこととして、天安門事件以後、中国の改革過程が成功のうちに進んだこととともに、アジア・太平洋地域全体の非常に積極的な経済発展及び90年代の初めに多方面で抱かれた、世界が「太平洋の世紀」を前にしているという期待もあると指摘されている<sup>(9)</sup>。

1990年10月3日に実現したドイツ統一によって、中国と外交関係を有するドイツ政府は統一後のドイツ連邦共和国政府のみとなった。統一後のドイツの外交政策の中心は、当面ヨーロッパの統合政策に置かれたが、1993年10月20日、ドイツ連邦政府（コール政権）は、中国を含むアジア・太平洋地域を対象とするドイツの今後の外交政策の重点と手段についてのコンセプトをまとめた文書「連邦政府のアジアコンセプト」<sup>(10)</sup>を発表した<sup>(11)</sup>。（内容についてはII 1参照）。これに先立つ同年9月には、アジアに向けての民間企業のイニシアティヴを調整、推進するための組織として、「ドイツ経済界のアジア太平洋委員会」（der Asien-Pazifik-Ausschuss der deutschen Wirtschaft）が設立されている。

コール政権は、中国との関係改善と衝突の回避に努めたが、90年代の独中関係は必ずしも平穏なものではなかった。両者の軋轢の主な原因

となったのが、中国、とりわけチベットにおける人権状況に対するドイツの批判とこれに対する中国の激しい反発であった。

ドイツ連邦議会は、すでに天安門事件に先立つ1987年10月15日の決議で、中国政府のチベット政策に懸念を表明していた<sup>(12)</sup>が、さらに、1996年6月20日の決議で、チベットの人権状況の悪化について中国政府を批判し、自国政府に対して状況改善のための行動を取るよう要求した。この決議は、少数の保留を除き、ほぼ全会一致で可決されている<sup>(13)</sup>。一方中国側は、このような批判に対して激しく反発する一方、ボンにおけるフリードリヒ・ナウマン財団（当時連立与党の自由民主党[FDP]と関係の深い政治財団）によるチベット問題に関する集会を理由とした、同財団北京代表部の活動許可の剥奪や、ドイツ連邦議会の人権小委員会の委員の中国訪問の拒否などの措置で対抗した。

しかしこうした対立も、双方の外交上の努力により克服され、1996年11月のローマン・ヘルツォーク連邦大統領の訪中は予定通り実現された。

#### 4 シュレーダー政権における両国関係

1998年9月27日の連邦議会議員総選挙の結

(8) Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll* 12/128, 10. Dezember 1992, S.11134. 決議の全文は、Deutscher Bundestag, *Drucksache* 12/3960.

(9) Stefan Friedrich, „Deutschland und die Volksrepublik China seit 1949“, Doris Fischer und Michael Lackner (Hrsg.), *Länderbericht China*, 3. Vollständig überarbeitete Auflage, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2007, S.409f.

(10) „Asien-Konzept der Bundesregierung, veröffentlicht am 20. Oktober 1993“, *Europa Archiv*, Folge 6/1994, D187ff. 日本語訳は、在日ドイツ連邦共和国大使館編『ドイツ連邦政府の新アジアコンセプト』1994.5.

(11) ドイツ連邦政府によるアジアコンセプトの策定は、EUによるアジア戦略策定（1994年7月）の機縁を提供したとされる。EUのアジア戦略は、Commission of the European Communities, „Towards a New Asia Strategy.“ COM (94) 314 final.

(12) Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll* 11/33, 15. Oktober 1987, S.2270. 決議の全文は、Deutscher Bundestag, *Drucksache* 11/953.

(13) Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll* 13/113, 20. Juni 1996, S.10107. 決議の全文は、Deutscher Bundestag, *Drucksache* 13/445. この決議は、チベットの民族的アイデンティティーと自治が中国政府により抑圧されていること、1989年に死去したパンチェン・ラマの再生としてダライ・ラマが認定した少年とその家族が中国政府によって拉致されたこと、中国政府による漢民族のチベットへの大量移住政策などについて憂慮を表明し、事態改善のための連邦政府の行動を要求している。

果、キリスト教民主・社会同盟 (CDU/CSU) と FDP の連立によるコール政権に代わって、社会民主党 (SPD) と同盟 90/ 緑の党 (以下「緑の党」と略) の連立によるシュレーダー政権が成立した。シュレーダー首相は、2005 年までの 7 年間の在任中、前任のコール首相と同様、中国との間の明白な政治的衝突を避け、論争となる問題を非公式の対話で取り扱い、生じてくる緊張を可能な限り早期に解決するよう努めたとされる<sup>(14)</sup>。

SPD と緑の党は、連立協定において、外交政策における人権問題との積極的な取組みを標榜していた<sup>(15)</sup> こともあり、シュレーダー政権の下で、2000 年には独中法治国対話が開始され、また 2003 年には、長らく中断していた独中人権対話が再開され、その後の政権交代にもかかわらず、現在も継続されている (後述 III 2 参照)。

2002 年には、中国が日本を抜いてアジアにおけるドイツの最大の貿易相手国となった。同年 5 月、ドイツ外務省が、東アジアを対象とする新たな地域コンセプト「ドイツの外交政策の課題—東アジア」(後述 II 2 参照) を策定した。

シュレーダー首相は、中国との経済関係をきわめて重視したが、その 1 つのあらわれとして、2003 年 12 月の中国訪問の際、所管官庁との事

前の協議をすることなく、EU による対中武器輸出禁止を解除することに前向きの発言を行ったことが挙げられる。同首相は、武器禁輸の解除により、ドイツ企業の経済的利益と、国連安保理の常任理事国となろうとするドイツの努力に対する中国の支持を得ることを期待していたとされる<sup>(16)</sup>。しかし、2005 年の秋にドイツが常任理事国入りを目指して日本、インド及びブラジルと共に提出した国連改革の提案は挫折した。

中国が日本の安保理常任理事国入りを厳しく拒否している以上、このことは何ら驚くにあらず、シュレーダー首相が期待した、武器禁輸問題での歩み寄りと引替えにドイツ経済にとっての利益も実際に得られたかどうか疑わしいとの評価がある<sup>(17)</sup>。

なお、2004 年 5 月 6 日のシュレーダー首相と温家宝首相の共同声明により、独中両国は、「グローバルな責任を負う戦略的パートナーシップ」の樹立について合意した<sup>(18)</sup>。

## 5 メルケル政権における両国関係

2005 年 9 月 18 日の連邦議会議員総選挙で、SPD は、連邦議会最大会派の座を CDU/CSU

(14) Heilmann, *op.cit.*, S.2.

(15) 1998 年総選挙後の両党の連立協定では、「世界人権宣言で宣言され、及び人権諸条約に規定された人権の尊重及び実現は、連邦政府の対外政策全体にとっての指針である。新しい連邦政府は、ここにおいても、人権侵害及びその原因との闘い並びにそれらの防止のための国際的に協調した戦略のために力を尽くすであろう。」等と述べられている。*Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert : Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen*, Bonn, 20. Oktober 1998, S.47. ハインリヒ・ベル財団ウェブサイト <[http://www.boell.de/downloads/stiftung/1998\\_Koalitionsvertrag.pdf](http://www.boell.de/downloads/stiftung/1998_Koalitionsvertrag.pdf)>

また、2002 年総選挙後の両党の連立協定においても、「われわれは、世界的な人権の実現に中心的な意義を置く。国際的な平和の確保は、人権の保護及び実現によってのみ成果を得ることができる。」等と述べられている。*SPD Bündnis 90/Die Grünen Koalitionsvertrag 2002-2006: Erneuerung- Gerechtigkeit- Nachhaltigkeit : Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie*, S.75. ハインリヒ・ベル財団ウェブサイト <[http://www.boell.de/downloads/stiftung/2002\\_Koalitionsvertrag.pdf](http://www.boell.de/downloads/stiftung/2002_Koalitionsvertrag.pdf)>

(16) Friedrich, *op.cit.*, S.414f. なお、これと同じ時期に、フランスのシラク大統領も、欧州理事会でこの問題を提起した。しかしこのような武器禁輸解除についての独仏の前向きな姿勢にもかかわらず、米国政府や他の EU 諸国の反対により、対中武器禁輸は継続された。拙稿「第 II 部 3 EU と中国との対話」『世界中の中国—総合調査報告書—』(調査資料 2010-2) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2011, pp.61-62. 国立国会図書館ウェブサイト <[http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document/2011/201002\\_05.pdf](http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document/2011/201002_05.pdf)>

(17) *ibid.*, S.415.

(18) 諸橋 前掲論文, pp.37-38.

に譲り渡した。2か月に及ぶ連立交渉の結果、CDU/CSUとSPDの大連立政権が成立し、同年11月22日、アンゲラ・メルケルCDU党首が首相に就任した。

メルケル政権の成立とほぼ時を同じくして、「独中対話フォーラム」が設置された。5年間を当面の目途として設置されたこのフォーラムは、両国の政治、経済、社会、研究、教育、文化及び報道の各分野から選ばれた人々から構成され、年1回の会合を行って、両国の社会を両国関係の中によりよく組み込み、その際、独中関係の拡充と深化に関する全般的な提案を、ドイツ連邦大統領及び中国国家主席に対して提出することを任務としている<sup>(19)</sup>。

2006年末には、両国の外務省による「戦略対話」が開始された。これは、外務次官クラスにより毎年行われる協議の場であり、経済政策上の問題や人権問題の討議も行われる<sup>(20)</sup>。

さらに2007年4月には、ドイツのユング国防相と中国の曾慶紅国家副主席との間で「安全保障上の協力の強化に関する協定」が締結され、大量破壊兵器の不拡散やテロリズムの防止などの共通の安全保障上の関心について協力を行うこととなった<sup>(21)</sup>。

シュレーダー首相が中国との間で人権問題を持ち出さない代わりに、首相がドイツの経済人の先頭に立って中国に対する輸出及び投資の推進を追求し、大きな成功を収めたと評価されるのに対し、メルケル首相はこれと全く異なる考えに立っているとされる<sup>(22)</sup>。メルケル首相就

任後、独中関係は順調に推移するかに見えたが、2007年9月23日、同首相は、ドイツ首相として初めて、ダライ・ラマ14世と公式に会見した。このことは中国からの猛烈な反発を引き起こしただけでなく、連立相手のSPD所属のシュタインマイヤー外相から批判され、ドイツのビジネス界からの重圧にもさらされたが、首相は断固としてその政策を維持した<sup>(23)</sup>。中国側は、いくつかの分野における協力を中断したが、ようやく2008年6月に至って、双方の外相の会談により、両国の関係は正常化され、この問題は解決をみた<sup>(24)</sup>。

中国政府が自国にとって政治的にも経済的にも最重要なパートナーの1つであるドイツとの良好な関係を犠牲にするのもいとわないという態度を示したこの間の状況によって、中国政府にとって中国の領土の不可侵性と国の主権が疑わしくなった場合には、それまでの融和的態度がいかに唐突に非妥協的態度に変わるかが明白に示されることになった<sup>(25)</sup>。

また2008年3月、チベットで騒乱が発生し、中国政府による弾圧が行われた際にも、メルケル首相は、西側の首脳として最初に、同年8月の北京オリンピック開会式への不参加を表明した<sup>(26)</sup>。

しかし、このような問題の発生にもかかわらず、独中関係は、他の西側諸国の場合に比べ、明らかに緊張の要因が少ないといわれる<sup>(27)</sup>。その理由として、両国の貿易関係における紛争が比較的少ないこと、米英のように現実政治的

(19) Dirk Schmidt und Sebastian Heilmann, „Außenpolitik und Außenwirtschaft der Volksrepublik China“, *China Analysis*, 84, Januar 2011, S.114.

(20) *ibid.*

(21) *ibid.*

(22) William E. Paterson, “Foreign Policy in the Grand Coalition,” *German Politics*, Vol.19, Nos.3-4, September-December 2010, p.512.

(23) *ibid.*

(24) 諸橋 前掲論文, p.38.

(25) Schmidt und Heilmann, *op.cit.*, S.113.

(26) シュレーダー前首相は、メルケル首相批判を広言し、オリンピックの開会式に出席した。

(27) Schmidt und Heilmann, *op.cit.*, S.117.

に、あるいは歴史的な理由から東アジアに戦略的利害を有する国と異なり、独中両国の場合には、戦略上及び安全保障政策上の紛争が存在しないことが挙げられている<sup>(28)</sup>。

2010年7月、メルケル首相と温家宝首相の共同声明により、今後両国政府は、毎年の政府間協議等において、より一層緊密に協調することを宣言した<sup>(29)</sup>。

## II 政策文書から見るドイツのアジア戦略における対中国外交戦略

本章では、近年、連邦政府及び与党会派が策定した対中国外交戦略に関する文書（いずれもアジア太平洋地域あるいは東アジア地域といった対象地域に対する戦略の中に対中政策を位置づけるもの）の概要を紹介し、ドイツの対中国外交戦略の最近の特色について考察する。

### 1 連邦政府のアジアコンセプト（1993）

前述のとおり1993年10月20日、ドイツ連邦政府は、アジア・太平洋地域を対象とするドイツの今後の外交政策の重点と手段についてのコンセプトをまとめた文書（注<sup>(10)</sup>参照）を発表した。中国に対する関係改善の途上でコール政権によって取りまとめられたこの文書は、アジア・太平洋地域という地域全体に対する政策の文脈の中にドイツの対中政策を位置づけている点に特徴がある。

この文書では、全般的認識として、「日本及び米国と比べ、またこの両国が世界の各地において示しているプレゼンスの度合いに比べ、ドイツ経済のアジア・太平洋地域におけるプレゼンスは不十分なものである。」「ドイツの経済的

コミットメントの強化は、アジア・太平洋地域の国々においても、日本及び米国に対してバランスをとるという意味でも望まれているのである。」と述べ、アジア・太平洋地域におけるドイツ経済の重要性を強調している。

同文書の各論では、ドイツの対アジア・太平洋地域政策の重点として、経済、科学技術協力、環境、開発政策に関する協力、教育・科学・文化における協力、外交政策の課題、及び安全保障政策における課題の各項目が取り上げられており、それぞれの課題を達成する方策が提示されている。その中で特に重点が置かれているのはやはり経済の領域であり、特に中国に対しては、連邦政府が、市場原理の重視と市場開放のための改革を首尾一貫して継続するよう要請していること、中国及びベトナムに対する在外商工会議所網の新規拡大、中国の構造改革への協力の必要性などが述べられている。環境分野では、中国、インド、インドネシア等、CO<sub>2</sub>の排出が今後大きくなる国々が、エネルギー効率の高い技術及び再生可能エネルギーに関する計画に大きな関心を抱いていることを指摘し、ドイツの開発協力の計画を特にこの領域に集中することを謳っている。

### 2 ドイツ外務省の「ドイツの外交政策の課題—東アジア」（2002）

2002年5月、ドイツ外務省は、東アジアを対象とする新たな地域コンセプト<sup>(30)</sup>を策定した。前述の1993年のドイツ連邦政府のアジアコンセプトと異なり、アジア・太平洋地域全域ではなく、東アジアに焦点をあてたものである。対中国政策に関する記述も、一段と具体的なものとなっている。しかし、対象地域全体に対する

(28) *ibid.*, S.117f.

(29) *Deutsch-Chinesisches Gemeinsames Kommuniqué zur umfassenden Förderung der Strategischen Partnerschaft*, 18.07.2010. ドイツ外務省ウェブサイト <[http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/334836/publicationFile/50199/100718-DeutschChinesisches\\_Kommunique.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/334836/publicationFile/50199/100718-DeutschChinesisches_Kommunique.pdf)>

(30) *Auswärtiges Amt, Aufgaben der deutschen Außenpolitik. Ostasien, Japan, Süd- und Nordkorea, Mongolei, China einschl. Hongkong und Macau, Taiwan am Beginn des 21. Jahrhunderts*, Berlin, Mai 2002.



政策の文脈の中で対中国政策について言及している点は、連邦政府のアジアコンセプトの場合と同様である。

その内容は、次の4点に要約される。

- ・利害対立の平和的解決（南北朝鮮、中国・台湾、南シナ海の領土問題）
- ・人権、民主主義及び法治主義（中国、北朝鮮）；政治的安定のためにも、経済的、政治的改革プロセスの促進（中国、モンゴル、将来において望むらくは北朝鮮も）
- ・グローバルな問題の共同の解決のための二国間及びEUの枠組みにおける協議及び協力の枠組みの構築
- ・われわれの経済的利益の確保及び促進：商品及びサービスのための市場の開放、法的安全及びドイツの投資の保護、東アジアからドイツへの投資の促進

以下、この文書の主要部分をなす「ドイツの東アジア政策の中心的関心事」における中国に関する記述を中心に紹介する。

#### (1) 民主主義、法治主義及び人権

中国における人権状況の改善は、普遍的人権の世界的通用をめざすドイツの努力の中心的関心事であるとし、独中二国間及びEUの枠組みで中国との間で行われている人権対話は、この目的に奉仕するものであるとする。人権問題は、中国政府との対話において重要な構成要素となっていること、特にチベットや新疆における少数民族保護は、中国政府との人権対話の不可分の一部であること、連邦政府と連邦議会が、チベットの自治権を実質的に保障し、同地域の文化と宗教に対する抑圧を終了させる目的でのダライ・ラマとの対話を受け入れることを中国政府に繰り返し要求していることを述べる。

またフィッシャー外相が、2002年3月20日にジュネーヴで開かれた第58回国連人権委員会における演説で、中国における人権状況は、政治犯の釈放や国際的人権機構との協力を強化

するとの中国の姿勢にもかかわらず依然として深刻であると述べ、キリスト教会その他の宗教組織や少数民族に対する抑圧をやめること、市民的政治的権利に関する国際規約を直ちに批准すること、死刑を究極的に廃止することを目標に、その執行を猶予すること等を要求したことを挙げている。

この文書は、シュレーダー政権の下で2000年6月に合意された独中法治国対話にも言及し、この協力が法治国構造の構築及び拡充にあたっての長期的協力の基礎となるであろうと述べている。

#### (2) 平和と安定

ドイツの最重要な外交政策上の関心事の1つが、政治的・経済的に急速に重要性を増している中国を国際社会に統合することであり、中国は、台頭する地域の大国として及び安保理の常任理事国として、台湾問題の平和的解決を含め、世界平和、アジア太平洋地域の安定及びグローバルな事項に対する増大する責任を引き受けることを了解しなければならないとする。そして、ドイツは、この過程を（批判的なものも含めた）対話を通じて促進し、法治国に関する中国との広範な協力を通じて、民主主義、人権、少数民族の保護（チベット、新疆）及び法治主義が強固に根を下ろすよう寄与するとの意思を表明している。

#### (3) ドイツの経済的利益

ドイツの中国に対する関係の柱の1つが、相互の経済的利益であるとし、ドイツにとって中国が米国及び日本に次いで、ヨーロッパ外の最大の貿易パートナーであること、中国は、生産財等にとっての世界最大の市場であり、ドイツ企業の世界戦略もこれに対応し、投資を増大させていることを指摘する。また、中国の世界貿易機関（WTO）への加入（2001年12月）によって予想される規制緩和や民営化の進展にドイツ企業も備えなければならないことを指摘する。

## (4) 環境

環境保護に際して、中国との協力が90年代に深まり、多数のドイツ企業が中国側のパートナーと共に中国の環境問題の解決のため活動していること、再生可能エネルギー、特に風力エネルギー、植林及び環境に適合した発電所の現代化が国の開発協力の重要な領域であることを述べる。そして、ドイツの環境技術の中国への移転及び環境管理の領域における協力の可能性をより活用すべきこと等を謳っている。

## (5) 開発政策上の協力

中国がドイツの開発協力の重点国であること、将来の協力にあたっては、中国政府との合意を前提として、次の3点が重要であるとする。

- ・水の供給と廃棄物処理を含む環境政策
- ・経済改革の支持と法治国家の建設と充実にあたっての協力
- ・交通の領域におけるインフラの整備

また、少数民族の利益となり、沿海地域と中部・西部地域との発展の格差を縮小させるプロジェクトにより、中国国内の安定に寄与することを謳っている。

## (6) 学術協力

中国がドイツ学術交流会 (Deutscher Akademischer Austausch Dienst: DAAD) の助成プログラムにおいてアジアでトップの地位にあり、アレクサンダー・フォン・フンボルト財団の研究助成金においては世界最大であることを指摘する。2000年現在、ドイツには1万人を超える中国人留学生がおり、その数は各国の留学生の中で最大であるが、彼らをドイツに継続的につなぎとめることが課題であるとする。

中国は東アジアにおいてドイツとの間で最も広範な科学技術協力を行っており、ドイツのほ

とんどの学術団体が中国との間で協力協定を結び、研究者間の交流を行っていること、中国との学術協力は、ドイツの学術にとっても重要な意義があることを指摘している。

## (7) EUと東アジア

EUが中国の経済・社会改革に貢献していること、中国との間で精力的な人権対話を行っていることを指摘し、EUが1995年に策定し、98年に具体化した対中国戦略の要点を次のように紹介している。

- ・中国を国際社会により強力に引き入れること。
- ・中国が法治主義及び人権の尊重に基づく開かれた社会となる道を歩むよう支援すること。
- ・中国の世界経済への統合を強化すること。
- ・中国におけるヨーロッパの財政的関与を強化し、EUの中国における存在感を改善すること。
- ・エコロジーと調和した発展及び自然と資源を保全する取扱い
- ・文化的交流の強化、特に若いエリートの養成、州や都市間のパートナーシップの強化
- ・協力的安全保障指向の形態を通じた地域的安定の促進並びに軍備管理政策上の発想、特に透明性及び信頼醸成の促進
- ・国際テロリズム及び国境を越えた国際犯罪 (麻薬・人身・武器取引、不法移民) の防止

この文書の後、連邦政府又は外務省による対アジア戦略や対中国戦略に関する文書は発表されていない。2007年11月15日、ドイツ連邦議会の緑の党会派及びその所属議員は、連邦政府の対中国政策に関する131項目に及ぶ詳細な質問書<sup>(31)</sup>を提出し、なぜこれまで連邦政府による包括的な対中国政策が策定されていないのかとの質問を行った。これに対する答弁書<sup>(32)</sup>にお

(31) Deutscher Bundestag, *Drucksache* 16/7212, 15.11.2007. なお、この質問は連邦議会議事規則第100条に規定する「大質問」(Große Anfrage)の形式によるものである。この質問を提出できるのは、会派又は総議員の5%以上の議員に限られ、一定の政策領域について政府の状況判断、方針及び利用可能な手段等に関する情報の提供を政府に対して促すという性格を有する。

いて、連邦政府は、次のように回答している<sup>(32)</sup>。  
「連邦政府は、過去にアジア政策に関して地域的及び地域以下のコンセプトを何度か作成した。だが実際には、これらのコンセプトは、実り多いものではないことが判明した。その根本的な理由は、アジアにおける発展が絶えず変化していること、とりわけ中国の発展過程の活発さである。国として不可欠な調整の過程のみならず、EUの対応する地域コンセプトとの調整は、もはやそれらのコンセプトを適切な期間内に新たな条件に適合させることを許さなくなった。連邦政府の対中国政策は、当該地域特に中国における著しい変化に対して柔軟かつ適時に対応することができるものでなければならない。その際考慮されるべきことは、ドイツと中国との間の二国間関係は、部分的領域においてもそれぞれに異なる政策的発想を必要とするほどの広がりや深さに達しているということである。連邦政府の考えによれば、このような異なる発想は、変化に対して具体的かつ専門的に対応することができるようにするためには、よりふさわしいものである。」

中国の発展過程の変化の速度から考えると、さらに具体的な戦略については、担当の各省がそれぞれの分野の実情に応じて策定するのが適当との考えに基づくものである。

すでに2005年には、さまざまな連邦省が、それぞれの省の対中国戦略の形成のための計画

を立ち上げている。そのような例として、外務省が、ゲーテ・インスティトゥート<sup>(34)</sup>及びDAADと共同で、中国とのより密接な文化協力の計画を開始したこと、連邦研究省や連邦経済技術省においても、対中国戦略が策定されていることなどが挙げられる<sup>(35)</sup>。だが結局これらは、個別の計画であり、それ自体としては肯定的に評価されるべきであるが、それらが、国内的にも国際的にも織り込まれた戦略に結び付けられることなしにやっていかなければならないという問題を隠すものであるという批判がある<sup>(36)</sup>。また、中国のみを対象とした戦略の策定についても、目下観察される世界における中国の台頭—経済的、政治的及び文化的な—により、ドイツのようなヨーロッパの中心に位置する国家にとっては、もっぱら中国のみに的を絞ったものではない戦略を發展させることが不可欠となっており、それゆえ、アジア地域全体におけるドイツの目標及び利益の文脈の中にそのような戦略を直接に組み込むことを断念することはできないとの指摘がある<sup>(37)</sup>。

以上のとおり、2002年以降は、中国に関する連邦政府の包括的コンセプトは出されていないが、与党会派である連邦議会キリスト教民主・社会同盟会派(CDU/CSU)が2007年にアジア戦略を取りまとめている。本章の最後にその概要を紹介する。

(32) Deutscher Bundestag, *Drucksache* 16/9513, 6.6.2008. 大質問に対しては、政府によって詳細な書面による回答がなされ、回答後、本会議における討論が行われるが、この答弁書も、連邦政府の対中国政策に関する上記に対する詳細な回答を含むものであり、議会に対して表明された連邦政府の対中国政策を知る上で重要な資料である。

(33) *ibid.* 質問項目 50 に対する回答。

(34) ゲーテ・インスティトゥート (Goethe Institut) は、ドイツ・アカデミーの後身として1951年に設立された社団法人であり、国の委託を受けて、対外文化政策の諸任務 (①外国におけるドイツ語知識の普及、②国際的文化協力の促進、③ドイツの文化、社会及び政治に関する情報の提供を通じてのドイツの全体像の紹介) の遂行を目的とする。本部はミュンヘンにあり、2009年現在、国内13か所、国外136か所に施設を有する。ゲーテ・インスティトゥートウェブサイト <<http://www.goethe.de/uun/org/deindex.htm>> 及びゲーテ・インスティトゥート年報2009/2010 <<http://www.goethe.de/uun/pub/de6241143.htm>> 参照。

(35) Friedrich, *op.cit.*, S.415.

(36) *ibid.*

(37) *ibid.*

### 3 連邦議会キリスト教民主・社会同盟会派 (CDU/CSU) のアジア戦略 (2007)

2005年9月の連邦議会議員総選挙の結果、それまでのSPDと緑の党の連立によるシュレーダー政権は退陣し、CDU/CSUとSPDとの大連立政権(アンゲラ・メルケル首相)が成立した。この時以降現在まで連邦議会で最大与党会派の地位にあるCDU/CSU会派が2007年10月にアジア戦略<sup>(38)</sup>を策定した。

「ドイツ及びヨーロッパにとっての戦略的挑戦及びチャンスとしてのアジア」と題するこの文書は、特に中国とインドに代表されるアジアの台頭が、グローバルな秩序全体に対して、経済的なものにとどまらず、政治的、地政学的及び安全保障上の大きな作用を及ぼすことを強調する。

この文書は、ドイツのアジア政策における利益領域を、①経済的利益(特に通商、投資、学術協力)、②政治的及び地理戦略上の利益(特に平和の確保、大量破壊兵器の不拡散、人権の尊重)、③グローバルな利益(特に資源及び気候の保全、「グローバル・ガバナンス」)に区分し、ドイツ及びヨーロッパのアジア政策は、基本的に、アジアにおいて信頼できるパートナーを獲得するという長期的利益を指向しなければならず、そのようなパートナーシップは、共通の価値と信念に基づいてのみ繁栄することができるとする。このような価値や信念に属するのが、人権の尊重、他の考え方に対する寛容、国家及び社会における人間の平等と参加である。

この文書の特色は、中国という、ドイツ及びヨーロッパとは価値観を異にする国の台頭が、ドイツのアジア政策における利益に及ぼす悪影響に対する警戒心を前面に出していることであり、ドイツと価値観を共有する国との密接な協

力を通じてこのような悪影響を防止しようとする視点が強く出ている点である。

「中国という民主主義的でなく、リベラルでもない国家が、世界経済及び世界政治のヒエラルキーにおいて台頭し、さらに、一西側との競争において一他の国にとって独自の秩序モデルを発展させている。」<sup>(39)</sup>

「われわれは、アジアの伝統的な友人、特に確立した民主主義国家である日本、インド、韓国、さらには一層アジアに溶け込み安全保障上の責任を引き受けているオーストラリア及びニュージーランドとの良好な関係を引き続き発展させるべきであろう。このようにしてわれわれは、米国と共同して、アジアにおける中国及びその他の国の台頭が、いやおうなしに全世界的な影響をもたらすことになるこの大陸の不安定化につながらないように貢献することができる。」<sup>(40)</sup>

## III ドイツの対中国外交戦略の展開

### 1 経済、通商政策

#### (1) 経済関係の優位

すでにみたように、ドイツの対中国政策の最重点は経済・通商分野に置かれてきたが、このことと関連して、独中間の経済的関係は、著しいスピードで発展している。1972年にドイツから中国への輸出額は、約2億7000万ドルに過ぎなかったが、連邦統計庁の数字によれば、2010年には、約536億ユーロ(前年比43.9%増)に達している。また中国からドイツへの輸出は、これを上回る約765億ユーロ(前年比35%増)である。1989年以降、両国間ではドイツ側に貿易赤字が生じているが、2008年以降、赤字幅は縮小する傾向にある。

(38) *Asien als Strategische Herausforderung und Chance für Deutschland und Europa. Asienstrategie der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Beschluss vom 23. Oktober 2007.* ドイツ連邦議会 CDU/CSU 会派ウェブサイト <<http://www.cduscu.de/GetMedium.aspx?mid=900>>

(39) *ibid.*, S.7.

(40) *ibid.*, S.15f.

2002年以降、中国はドイツにとって、ヨーロッパ地域を除けば、米国に次ぐ第2位の輸出市場であり、ドイツは、中国にとって、ヨーロッパにおける最大の貿易相手であり、世界全体では第6位の地位を占めている。

ドイツの対中国政策における経済関係の重視は、連邦首相が中国訪問にあたって常に非常に大きな経済代表団を伴い、ドイツコンツェルンのプロジェクトのため積極的に活動することによっても具体的に認識することができるといわれる<sup>(41)</sup>。チベット問題で中国と対立したメルケル首相の2007年の訪中もその例外ではなかった<sup>(42)</sup>。中国への主導的な投資家は、フォルクスワーゲン、ダイムラー・クライスラー、ジーメンス、テュッセン・クルップ、バイエル及びBASFであるが特にこれら大コンツェルンの代表取締役の役割は突出しており、たとえば、ジーメンス株式会社ハインリヒ・フォン・ピーラー代表取締役は、同時にドイツ経済界のアジア・太平洋委員会の長として経済関係において絶大な役割を果たし、その中国訪問に際しては、少なくとも連邦大臣と同格の扱いを受けていたという<sup>(43)</sup>。

## (2) 通商と人権のジレンマ

以上のような、中国との通商による利益は、ドイツの対中国政策の要であると同時に弱点ともなった。すなわち、1990年代において、中国の経済的吸引力の高まりとともに、経済関係を断絶するという中国政府の脅しが、人権政策上の「中国の国内事情に対する干渉」を阻止するため、米英仏独の各国に対して交互に用いられ

るようになり、それが一定の効果を発揮するようになったからである<sup>(44)</sup>。ドイツを含む各国は、人権問題で中国と対立すれば、中国市場から締め出され、他の西側諸国との競争にも後れをとってしまうというジレンマに陥った。

このような事情を背景にして、「通商による変化」(Wandel durch Handel)という言葉が、経済界の関係者を中心に語られるようになる。すなわち、中国を世界経済につなぎとめることは、社会的変化、国内政治の穏和化、及び法体系の現代化に寄与するであろうという考え方<sup>(45)</sup>である。人権問題で中国とことを構えなくても、通商を進めれば、おのずと中国国内の改革は進むであろうという楽観論であるが、このような主張に対しては、この過程が人権の原理という意味での政治的ロジックに従うものではないため、この変革が、どの程度、そしていつ、中国における個人の権利と自由のよりよい保護をもたらすかは不明であること<sup>(46)</sup>、経済的取引が密になっただけでは、たとえば大部分の人権侵害の焦点となっている司法及び行刑システムの改革を有効に促進することは不十分である<sup>(47)</sup>、このテーゼを根拠づける経験的認識は存在しない<sup>(48)</sup>等の批判がある。

## 2 人権政策と「独中法治国対話」

### (1) 人権政策の再検討

前述したように、1989年6月4日の天安門事件を大きな画期として、中国の人権状況に対するドイツの批判とこれに対する中国の反発が繰り返されてきた。中国との経済関係を発展させたいドイツ政府にとっても、中国の人権状況を

(41) Heilmann, *op.cit.*, S.4.

(42) Schmidt und Heilmann, *op.cit.*, S.114.

(43) Heilmann, *op.cit.*, S.4f.

(44) *ibid.*, S.6.

(45) *ibid.*, S.7.

(46) *ibid.*

(47) *ibid.*

(48) Carsten Bohnes, *Deutsche Außenpolitik gegenüber China - Gesellschaftliche Interessen und deren Wirkung*, Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller, 2007, S.68.

軽視することは、国内世論やその掲げる外交理念の上からも許されず、人権政策は、ドイツの対中国政策の不可欠な構成部分をなしている。

天安門事件後の制裁によっても中国の政治体制に変化をもたらすことができなかつた西欧各国政府は、1991年から92年にかけて、制裁措置を撤廃し、人権問題については、中国政府との非公式の協議の場でテーマを持ち出したり、釈放を求める政治犯のリストを手渡すといった「静かな」人権外交に限定するようになった<sup>(49)</sup>。

しかし、前述のとおり、欧米各国が足並みをそろえて中国の人権状況の改善を働きかける可能性は、経済的発展を背景とした中国側の分断工作の前に封じられ、「通商を通じての変革」も、その戦略の有効性には大きな疑問が提出されている。

このような状況の中で、ドイツの対中国政策においては、中国の制度における変化及び学習の過程自体を支援しなければならないという考えが支配的となった<sup>(50)</sup>。また、1990年代の中国の立法改革及び行政改革により、中国の政府指導部や政府官僚によっても歓迎される実用的な協力の可能性が生まれたとされる<sup>(51)</sup>。ドイツのNGOや政治財団によって担われる立法助言や法律家の教育といった面での協力が、中国における法的保護の長期的改善のため効果があると認識され、また人的、財政的にも注目すべき範囲に達するようになった<sup>(52)</sup>。

このような事情が、以下に述べる「独中法治国対話」の背景にあるが、それだけではない。1998年9月の連邦議会議員総選挙の結果、従来のCDU/CSU及びFDPの連立によるコール政

権に代わって成立したSPDと緑の党の連立によるシュレーダー政権は、その発足にあたっての両党の連立協定において、世界人権宣言に含まれる国際的な人権基準の尊重と遵守が、ドイツの外交政策の中心的な指針であることを宣言した<sup>(53)</sup>。政権交代の翌年の1999年に中国に対して行った「独中法治国対話」の提案は、新政権にとっては、ドイツの外交政策にとっての人権の重要性に関する主張を実質化するための最初のステップであったと評価される<sup>(54)</sup>。

## (2) 独中法治国対話

1999年12月訪中したシュレーダー首相は、中国の朱鎔基首相との間で、独中間で法の分野における協力を開始することで合意した。この法的協力の中には、人権に関する協議も含まれることとされた。中国側にとっては、商法、行政法の分野で国際的な法的標準に適合するための法的制度を再編するにあたり、より多くの外国の援助を必要としており、これらの分野での改善が目前に迫った中国のWTO加盟にとって重要であったという事情<sup>(55)</sup>が、一方、ドイツ側にとっては、上記のとおり、法治国対話を人権問題に関する対話の機会とすることのほか、経済法の領域においては、中国の経済立法に影響を与えることについての直接的利益が存すること<sup>(56)</sup>が指摘されている。

上記の合意を受け、2000年6月30日、「法の分野における交換及び協力に関するドイツ・中国協定」に対する両国の担当大臣による署名が行われた。

この協定に基づく対話が、「独中法治国対話」

(49) Heilmann, *op.cit.*, S.6.

(50) *ibid.*, S.7.

(51) *ibid.*

(52) *ibid.*

(53) 注(15)参照。

(54) Nicole Schulte-Kulmann, "The German-Chinese 'Rule of Law Dialogue': Substantial Interaction or Political Delusion?" *China Analysis*, 47, June 2005, p.3.

(55) *ibid.*

(56) Heilmann, *op.cit.*, S.8.

(Der deutsch-chinesische Rechtsstaatsdialog) である。2001年以降、現在に至るまで、独中法治国対話は、2年間を1つの区切りとして双方が合意したプログラムに沿って実施された。この間、2005年と2009年の2回の連邦議会議員総選挙の結果、政権構成が変わった<sup>(57)</sup>が、それにもかかわらずプログラムは引き続き実施されている。

独中法治国対話は、単一の会議で構成されるのではなく、特定のテーマについて年1回開催され、双方の政治家、官僚、法律実務者、学者等が参加するシンポジウムと、両国の公的、私的なさまざまな団体によって主催される多数のプログラムを総称するものである。シンポジウム以外の法的協力は、すでに、NGOや政治財団、民間の研究所を含むさまざまなレベルで行われていた。

独中法治国対話の成果として、中国が2004年の憲法改正で人権の保障(第33条第3項)及び私有財産の保護(第13条)を憲法に規定したこと、ドイツ法の法治国的基準が公務員法、行政法、特許法等の中に引き継がれたことなどが指摘されている<sup>(58)</sup>。しかし、その一方で、この対話が既存のさまざまな法的協力を1つの一般的な表題の下にまとめたものであり、その主な機能は政治的・象徴的なものであること、ドイツ政府が、この対話を中国政府に対して向けられた包括的な人権戦略として国民に提示することにより、国民の間に存在する人権問題に関

する敏感な感情を逸らし、人権論争が中国との経済関係の急速な拡大を妨げることを防止するための有力な手段となっていることを指摘する見解もある<sup>(59)</sup>。

他方、米国の外交政策研究において、対中国戦略を関与(engagement)、封じ込め(containment)及び両者の混合(congagement)に分類する理論を参考に、法治国対話は関与(中国を国際社会に引き込む)政策に連なるものであり、現在は独中関係において中心的役割を果たしているが、もし、将来、先に紹介したCDU/CSU会派のアジアコンセプトのような立場が支配的となれば、法治国対話の重要性は失われるであろうとの見方もある<sup>(60)</sup>。

2010年11月にベルリンで行われた第10回独中法治国シンポジウムにおいては、ドイツのザビーネ・ロイトホイサー＝シュナレンベルガー連邦法務大臣及び中国の宋大涵國務院法制弁公室主任を議長として、「競争における公正取引法」及び「中国の新しい弁護士法」というテーマが、中国側の参加者と共に詳細に議論された。ドイツ側約50人、中国側約30人の法律専門家が、これらの法治国のテーマについてのインテシヴな意見交換に参加し、微妙な問題も避けることはなかったという<sup>(61)</sup>。

これと同じ機会に、2010年から2012年までの今後3か年の対話のプログラム<sup>(62)</sup>が合意された。次の6つの分野について、全体で26項目に及ぶ対話と協力が取り決められている。

(57) 2009年9月の総選挙の結果、CDU/CSUとSPDの大連立政権に代わって、CDU/CSUとFDPとの連立政権(アンゲラ・メルケルCDU党首が引続き首相に就任)が成立した。

(58) Bundesministerium der Justiz, „Der deutsch-chinesische Rechtsstaatsdialog“. 連邦法務省ウェブサイト <[http://www.bmj.de/DE/Recht/Justizverwaltung/InternationalrechtlicheZusammenarbeitRechtsstaatsdialoge/\\_doc/Der\\_deutsch\\_chinesische\\_Rechtsstaatsdialog.html?nn=1471926](http://www.bmj.de/DE/Recht/Justizverwaltung/InternationalrechtlicheZusammenarbeitRechtsstaatsdialoge/_doc/Der_deutsch_chinesische_Rechtsstaatsdialog.html?nn=1471926)>

(59) Schulte-Kulmann, *op.cit.*, p.7.

(60) Katja Levy, *Der Deutsch-Chinesische Rechtsstaatsdialog - Die konstruktivistische Untersuchung eines außenpolitischen Instruments*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2010, S.27f., 57f.

(61) Bundesministerium der Justiz, *op.cit.* (58)

(62) *Dreijahresprogramm zur Durchführung der Deutsch-Chinesischen Vereinbarung zu dem Austausch und der Zusammenarbeit im Rechtsbereich 2010-2012*. 連邦法務省ウェブサイト <[http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Dreijahresprogramm\\_zur\\_Durchfuehrung\\_der\\_Deutsch-Chinesischen\\_Vereinbarung\\_zu\\_dem\\_Austausch\\_und\\_der\\_Zusammenarbeit\\_im\\_Rechtsbereich.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Dreijahresprogramm_zur_Durchfuehrung_der_Deutsch-Chinesischen_Vereinbarung_zu_dem_Austausch_und_der_Zusammenarbeit_im_Rechtsbereich.pdf?__blob=publicationFile)>

- ①行政法
- ②民商経済法
- ③労働社会法
- ④法律の実施及びその監視、市民の正当な権利及び利益の保護、経済犯罪及び汚職の防止のための法的仕組み
- ⑤国家による人権の尊重及び保障
- ⑥法律分野における独中大学間協力

### (3) 独中人権対話

独中人権対話は、1990年代の初めに開始されたが、長らく中断され、ようやく2003年2月19日に北京で再開された。現在は、独中法治国対話の一環に位置付けられており、経済法や行政法に重点が置かれている法治国対話を人権に特化した要素によって補完するものとされている<sup>(63)</sup>。原則として年1回、北京とベルリンで交互に開催されているが、2007年10月に北京での開催が予定されていた対話は、2007年9月23日のメルケル首相とダライ・ラマ14世との会見に対する中国側の反発により延期され、翌2008年11月4日に北京で開催された。

独中人権対話においては、ドイツ側は、チベットや新疆の問題、死刑、拷問、行政検束、精神医療施設の濫用、表現及び報道の自由、信教の自由、労働の権利並びにエイズ問題などを取り上げてきた<sup>(64)</sup>。また、これらの問題は、人権対話の場だけでなく、首脳会談の場でもしばしば取り上げられる<sup>(65)</sup>。また、ドイツ側から中

国側に対して改善を求める個々の事例のリストが手渡されることもある<sup>(66)</sup>。

一方、中国側は、自国の意見形成過程のために人権対話を積極的に評価していることを強調し、最近行われた憲法改正を現在の中国の人権政策の方向性を示すものとして紹介したという<sup>(67)</sup>。

直近の例として、2010年7月28日にベルリンで開催された第8回独中人権対話は、両国の政治家及び外交官等（中国側代表団は、外務省及び宗教・少数民族担当の官庁の幹部並びに最高人民法院の裁判官から構成）が参加して行われた。対話の重点は、中国における死刑の問題やチベット、新疆における少数民族の問題に置かれた<sup>(68)</sup>。

対話において、中国では、現在死刑判決を減少させることに努めていることが紹介され、その例として、最高人民法院による死刑判決の審査、一定の年齢以上の者に対する死刑執行の制限、死刑が適用される犯罪を減らすことなどが挙げられた<sup>(69)</sup>。ドイツ側から参加したマークス・レーニク連邦政府人権政策及び人道援助受託委員（FDP所属）は、中国政府が死刑執行の詳細な数字を公表していないため、死刑判決と死刑執行についての信頼できる情報を得るのは難しいとしつつ、「だがわれわれは、別の情報源からも、死刑判決が減少していると聞いている。」と述べた<sup>(70)</sup>。

チベット及び新疆で最近発生した暴動に対する措置について、ドイツ側は、中国が暴力行為を行った者を処罰する権利を有するのは当然と

<sup>(63)</sup> „Unterrichtung durch die Bundesregierung, Achter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen“, Deutscher Bundestag, *Drucksache* 16/10037, 16.07.2008, S.179.

<sup>(64)</sup> „Unterrichtung durch die Bundesregierung, Siebter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen“, Deutscher Bundestag, *Drucksache* 15/5800, 17.06.2005, S.192.

<sup>(65)</sup> *ibid.*

<sup>(66)</sup> *ibid.*

<sup>(67)</sup> *ibid.*

<sup>(68)</sup> Auswärtiges Amt, „Menschenrechtsdialog mit China“. ドイツ外務省ウェブサイト <<http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Menschenrechte/Aktuell/100728-MRDialogChina.html>>

<sup>(69)</sup> Mathias Böllinger, „Der deutsch-chinesische Menschenrechtsdialog“, 29.07.2010. ドイツチェ・ヴェレ・ウェブサイト <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5847324,00.html>>



しながらも、チベットと新疆のいずれにおいても、中国当局が「相当性を逸脱した苛酷さ」で臨んだとして「われわれは賛成しない。」と述べた<sup>(71)</sup>。

なお、中国との間の人権対話は、米国、EUのほか、英国、スウェーデン及びオーストラリアも行っているが、これら各対話相互間の連携が行われていない点などが、人権対話の弱点として指摘されている<sup>(72)</sup>。

### 3 開発協力政策

ドイツの中国に対する開発協力については、最初の協力協定が1980年代初めに締結されて以来増大を続け、2007年にはドイツから中国への開発援助総額は6850万ユーロに達し、中国はドイツの開発援助の最大の受取国となった。近年においてドイツは、中国に対して、日本に次ぐ最大の開発援助供与国となっている<sup>(73)</sup>。

中国に対するドイツの開発協力の重点は、環境政策、経済改革の支援並びに法の領域における改革などに置かれてきた。その担い手としては、各政党に関係する政治財団、技術協力協会(GTZ)、復興金融公庫(KfW)などがある<sup>(74)</sup>。しかし、中国が体制的に人権侵害を行っている

ことを理由に、ドイツの開発援助の供与基準を満たしていないとして、ドイツ国内ではその是非について争われてきた。さらに、輸出大国としてドイツと競争関係にある中国に対して開発援助を供与することについても疑問が投げかけられてきた<sup>(75)</sup>。

2006年、独中両国は、ドイツからの援助を「戦略的意義のある」分野に限定することで合意し、それ以後ドイツの開発援助は、環境及び資源の保護、再生可能エネルギーの促進、持続可能な経済発展（中小企業への支援、職業教育、経済法の領域における助言、社会保障制度の拡充）、鉄道輸送、都市計画上の措置等に対して行われることとされた<sup>(76)</sup>。

さらに、2009年にドイツ連邦政府は、従来の形態における開発協力の終了を宣言し、2010年以降、中国に対する新たな資金供与は行われないうことになった。ただし、進行中のプロジェクトは終了まで継続されることとされた<sup>(77)</sup>。

### 4 安全保障政策と台湾問題

ドイツ及びヨーロッパの中国政策においては、安全保障政策上の問題は、従来いかなる目立った役割も果たさず、中国との関係での安全

(70) *ibid.* なお、ここで紹介されている中国の死刑制度に関する改革の取組みに関する邦語文献として、宮尾恵美「【中国】刑法の改正」『外国の立法』No.247-1, 2011.4, pp.22-23. 国立国会図書館ウェブサイト <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/pdf/02470110.pdf>> 参照。ここでは、第8次刑法改正法（2011年5月1日施行）において、75歳以上の高齢者に対しては、特別に残忍な手段により人を死に至らしめた場合を除き、死刑を適用しないこと、最高刑を死刑とする犯罪の削減が行われたこと等が紹介されている。また、最高人民法院が必ず死刑の審査確認を行うとの改正は、2007年1月1日に施行された人民法院組織法改正法で定められた（同法第12条）。海外立法情報調査室・宮尾恵美主幹の教示による。

(71) *ibid.* 同じ文献によれば、レーニンク委員は、2010年3月に前任のギュンター・ノーケ氏（CDU所属）から現職を引き継いだ。前任者が人権問題で攻勢に出よう外相に助言していたのと異なり、中国に対する姿勢はより融和的であるとされている。このような姿勢の相違は、連立与党内の所属党派による差異とも考えられる。

(72) Francis Snyder, *The European Union and China, 1949-2008: Basic Documents and Commentary*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Pub, 2009, p.723 及び同頁注(16)に引用の文献参照。

(73) Schmidt und Heilmann, *op.cit.*, S.116.

(74) Friedrich, *op.cit.*, S.413.

(75) Schmidt und Heilmann, *op.cit.*, S.116f.

(76) *ibid.*, S.117.

(77) Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Es bleibt dabei: Keine Entwicklungshilfe mehr für China“, 16.12.2009. 連邦経済協力及び開発省ウェブサイト <[http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2009/dezember/pm\\_20091216\\_115.html](http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2009/dezember/pm_20091216_115.html)>

保障政策上のイニシアティブは、もっぱら米国に委ねられてきた<sup>(78)</sup>。

2003年の終わりに独仏両国が中国に対するEUの武器輸出禁止の解除について前向きの姿勢を見せたことは、台湾の安全を危惧する米国の強い反発を招くとともに、中国に対する安全保障政策における米国とヨーロッパとの考え方の違いを明確にした。これを1つの契機として、中国との関係を考えるにあたっては、米、中、欧の「新たな戦略的三角形」により多くの注意を払う必要があり、米中間及びヨーロッパ・中国間だけでなく、中国問題をめぐる米国・ヨーロッパ間の対話が重要であるという指摘がなされている<sup>(79)</sup>。

台湾との関係では、1972年の国交樹立以降、ドイツ連邦共和国政府は、北京の中華人民共和国政府のみを中国の正統政府とする「1つの中国」の政策を厳格に貫いてきた。90年代前半にフランスが北京政府の激しい反発にもかかわらず、台湾にミラージュ戦闘機を供与したのに対し、ドイツは、危険をはらむ地域における武器供与は禁止されていることを理由に潜水艦及びフリゲート艦の台湾への供与を拒否している。

しかし、米国をはじめ多くの国と同様、ドイツも台湾において、経済代表部と称される非公式の外交上の代表部を維持している。

台湾からの催促にもかかわらず、従来欧州諸国は、北京と台北の紛争当事者の仲介には、いかなる積極的な貢献もしてこなかった<sup>(80)</sup>。しかし、ドイツ統一の経験から、ドイツの政治家

の間では、(条件が整い、中国が民主化すれば)両者の統一を支持する立場が大多数であり、ドイツの当局者もしばしば、台湾の将来の唯一の選択肢は、鄧小平の「一国二制度」の方式に極めて似た統一を受け入れることであろうとの考えを支持してきた<sup>(81)</sup>。たとえばシュレーダー首相は、2003年12月に中国を訪問した際、台湾と旧東独との共通性があるかのように、中国の分断を1990年の統一以前のドイツになぞらえたという<sup>(82)</sup>。

## 5 科学技術協力、教育・文化交流

独中両国間の科学技術協力は、過去30年以上の間たえず発展を続けており、両国は、同等の立場で協力するパートナーとなったとされる<sup>(83)</sup>。一方、教育面の協力も、大学間の協力及び職業教育機関相互の協力がたえず拡充されている。

この成果に基づき、2009、2010の両年が、「科学及び教育のドイツ・中国年2009/2010」と名付けられて、両国で150以上の催しが行われた<sup>(84)</sup>。

両国間の科学技術協力の担当官庁は、ドイツ側が連邦教育・研究省であり、中国側が科学技術部(省)及び教育部(省)である。当初は個々の研究者の訪問と接触に留まっていた協力は、よりプロジェクトを指向した協力となり、さらに2004年から2005年にかけては、双方が共同で研究所を設立するまでになった。ドイツ学術振興会(DFG)と中国国家自然科学財団(NSFC)がドイツ・中国学術振興センターを共同で設立したほか、フラウンホーファー協会<sup>(85)</sup>が、北

(78) Heilmann, *op.cit.*, S.8.

(79) Bates Gill, "The United States and the China-Europe relationship," David Shambaugh et al., eds., *China-Europe Relations: Perceptions, Policies and Prospects*, London and New York: Routledge, 2008, pp.270-286; David Shambaugh, "The New Strategic Triangle: U.S. and European Reactions to China's Rise," *Washington Quarterly*, Summer 2005, pp.7-25.

(80) Heilmann, *op.cit.*, S.9.

(81) Jean-Pierre Gabeston, "The Taiwan issue in Europe-China relations," Shambaugh et al., eds., *op.cit.* (79), p.95.

(82) *ibid.*

(83) Auswärtiges Amt, „Beziehungen zwischen der Volksrepublik China und Deutschland“, S.4. ドイツ外務省ウェブサイト <[http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/China/Bilateral\\_node.html#doc334538bodyText7](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/China/Bilateral_node.html#doc334538bodyText7)> 参照。

(84) *ibid.*

京大学と共同で、中国・ドイツ合同ソフトウェア研究所を北京に、中国・ドイツ移動通信研究所をベルリンに開設した。2005年には、マックス・プランク協会<sup>(86)</sup>が、中国科学アカデミーと共同で、「コンピューター・バイオロジー」の共同研究所を上海に開設した、などである<sup>(87)</sup>。

1978年の「改革・開放政策」の開始以来、中国は外国文化に対して段階的に門戸を開いてきたが、近年は自国の側から外国に向かって中国文化と中国語の発信に努めている。その担い手が、国立文化研究所と、海外の大学との協力によって設置される孔子学院であり、現在孔子学院はドイツ国内の12か所に設置されている。一方、ドイツ側からの文化、言語発信の主な担い手は、ゲーテ・インスティトゥートであり、北京のほか、上海と香港に支部が置かれ、語学教育センター、情報・学習センター等として機能している<sup>(88)</sup>。

中国においてドイツ語を学ぶ学生を増やし、ドイツ語教師を継続的に養成するプロジェクト「学校:将来のパートナー」は、大連立時代のシュタインマイヤー外相によって立ち上げられ、成果を挙げている。ゲーテ・インスティトゥートのほか、在外学校の中央団体がこのプロジェクトに参加し、中国国内の約70の学校が、ドイツ側からの支援を受けている<sup>(89)</sup>。

ドイツの大学で学ぶ中国人学生は、2010年に約23,000人に達し、外国人留学生の最大のグループとなっている。一方、中国の大学で学ぶ

ドイツ人学生は、約4,000人であり、このうち4分の3が短期留学生である<sup>(90)</sup>。

両国の大学間では、合計550を超える協力プロジェクトがあり、DAADが奨学金や講師を通じて、双方向の交流を調整・支援している<sup>(91)</sup>。

おわりに

以上見てきたように、天安門事件後の過去20年余のドイツの対中国外交は、中国におけるドイツの経済的利益と、ドイツが外交において掲げる価値（人権、民主主義及び法治主義）との間を揺れ動いてきたという印象を受ける。中国側の反応も、いったんことが主権・領土不可侵の問題に及ぶと見るや従来の態度が一変するなど不安定な要素が両国関係においてもみられる。

しかし、その一方で、法治国対話や人権対話といった各種対話が制度化され、さまざまな分野で継続的な対話と協力の仕組みが整備されてきていることも事実である。また、外交関係が悪化した場合にも、これを修復するメカニズムが働いていることも推測される。

中国との関係で米国や日本とは大きく異なる条件にあるドイツではあるが、中国に対するその外交戦略の展開は、多くの点で我が国にとっても参考となると思われる。

(やまぐち かずと)

(85) フラウンホーファー協会 (Fraunhofer Gesellschaft) は、1949年に設立された応用研究の推進を目的とするヨーロッパ最大の組織で、①国際的な応用研究の促進、②顧客のためのイノベーションを通じてのドイツとヨーロッパの競争力の強化、③所属の研究者に対する水準の高い専門的、個人的発展のためのプラットフォームの提供、を活動の理念としている。フラウンホーファー協会ウェブサイト <<http://www.fraunhofer.de/ueber-fraunhofer/>> 参照。

(86) マックス・プランク協会 (Max-Planck-Gesellschaft) は、1948年にカイザー・ヴィルヘルム協会 (1911年設立)の後身として設立された研究組織で、傘下の80の研究所では、自然科学、人文科学、社会科学にわたる基礎研究が行われており、設立以来17人のノーベル賞受賞者が輩出するなど大きな成果を挙げている。マックス・プランク協会ウェブサイト <<http://www.mpg.de/178344/Kurzportrait>> 参照。

(87) Auswärtiges Amt, *op.cit.* (83) S.4.

(88) *ibid.*, S.5.

(89) *ibid.*

(90) *ibid.*, S.6.

(91) *ibid.*