4 EUとドイツの対中国経済関係
～メルケル後のドイツの対中政策を展望する

田中　信世　*Nobuyo Tanaka*
（一財）国際貿易投資研究所　客員研究員

要約

EUの域外貿易（輸出＋輸入）の最大の貿易相手国は中国であり、EU加盟国の中ではドイツの対中貿易が最も多い。EUやドイツの対中貿易はコロナ禍においても増大を続けており、対中直接投資も拡大を続けている。

ドイツの中国との貿易・投資関係は2005年のメルケル政権発足以降、急速に拡大した。アンゲラ・メルケル首相の積極的な対中アプローチはドイツやEUの中国との緊密な経済関係をもたらしたが、一方では、対外的に開放的な政策を掲げるEUからは制約的な市場開放政策をとる中国に対して市場開放を求める声が高まっている。また中国の国有企業や国家に支援された中国企業によるEU市場での活発な買収攻勢は、EU企業の国際競争力上の懸念も引き起こしている。また、ドイツでは中国の新疆ウイグル自治区における少数民族抑圧や香港での民主化運動取り締まりの強化に対する政府の対中姿勢に対して、緑の党などの野党をはじめ政権与党の議員の間からも批判が高まっている。

ドイツでは連邦議会選挙が21年9月26日に行われ、選挙後に辞任を表明しているメルケル首相の後継が決まる。選挙では社会民主党（SPD）がこれまでの第1党、キリスト教民主・社会同盟（CDU・CSU）を押さえて獲得議席数でトップに立った。しかし単独で過半数の議席を獲得した政党はなかったことから、現在連立交渉が行われている。

現時点ではSPDを中心に緑の党、自由民主党（FDP）が加わった3党連立が有力視されているが、CDU・CSUと緑の党、FDPの連立の可能性もわ

http://www.iti.or.jp/

ずかに残されている。連立政権がいずれの組み合わせになるにせよ、従来から中国に対して強硬姿勢を示している緑の党の政権入りは確実視されていることから、今後の新政権の対中政策は強硬路線にシフトするとの見方が強まっている。

はじめに

欧州連合（加盟27か国、以下、EU）と中国との間では近年貿易や投資が急速に拡大する一方、対外的に開放的な政策を掲げるEUからは、制約的な市場開放政策を続ける中国に対して対等な市場開放を求める声が官民を挙げて高まっている。また中国の国有企業や国家に支援された中国企業によるEU市場での活発な買収攻勢は、EU企業の国際競争力上の懸念も引き起こしてきている。

EUの中国との貿易、投資において大きな比重を占めているのはドイツである。特に2005年にドイツでメルケル政権が発足して以降、ドイツと中国との経済関係は急速に拡大した。本稿ではメルケル政権下におけるドイツのこれまでの対中アプローチの実態、国際社会における中国の強権的姿勢の顕在化に伴うメルケル政権の対中政策に対する国内外でのさまざまな批判などを概観するとともに、それらを踏まえて、2021年9月のドイツ連邦議会選挙（総選挙）によって発足する新政権の対中国政策がどのように変化しそうかについて考察した。

1．強まるEU、ドイツの中国との経済関係

ここではEUとドイツの対中国貿易・投資関係の現状について概観しておきたい。

まずEUと中国の商品貿易をみると、EUの域外貿易（輸出＋輸入）において中国は最大の貿易相手国である。輸出では米国、英国に次ぐ第3の輸出市場であり、輸入では米国を上回る最大の輸入相手国となっている（表1）。

http://www.iti.or.jp/

EU統計局（EUROSTAT）によると、EUの2020年の対中輸出額は前年比2.5％増の2,030億ユーロ（約25兆5,000億円）、輸入額は同5.8％増の3,840億ユーロ（約48兆3,000億円）と高い伸びを示しており、20年のコロナ感染の急速な拡大期にあってもEUの貿易に占める対中貿易の比率は一段と高まった（表2）。

また、2021年第2四半期のEUの域外輸出における主要輸出市場のシェアを

表1. EU27か国の商品貿易（主要相手国別、2019年）

（単位：10億ユーロ, ％）

貿易額（輸出＋輸入）				輸出			輸入		
順位	相手国	金額	構成比	順位	金額	構成比	順位	金額	構成比
	EU域外計	3,645.5	100.0		1,932.2	100.0		1,714.3	100.0
1	中国	586.9	16.1	3	202.9	10.5	1	384.0	22.4
2	米国	556.5	15.3	1	353.5	18.3	2	203.0	11.8
3	英国	445.1	12.2	2	277.7	14.4	3	167.4	9.8
4	スイス	251.0	6.9	4	142.4	7.4	4	108.6	6.3
5	ロシア	174.0	4.8	5	79.0	4.1	5	95.0	5.5
6	トルコ	132.3	3.6	6	69.9	3.6	6	62.4	3.6
7	日本	110.1	3.0	7	55.2	2.9	7	54.9	3.2
8	ノルウェー	90.7	2.5	8	48.6	2.5	9	42.1	2.5
9	韓国	89.4	2.5	9	45.3	2.3	8	44.1	2.6
10	インド	65.2	1.8	11	32.2	1.7	11	33.0	1.9

出所：Trade Statistical Guide, August 2021より作成

表2. EU27か国の中国との貿易の推移

（単位：10億ユーロ, ％）

	輸出	伸び率	輸入	伸び率
2011	127	−	256	−
2012	132	3.9	250	△2.3
2013	135	2.3	239	△4.4
2014	145	7.4	257	7.5
2015	146	0.7	296	15.2
2016	153	4.8	299	1.0
2017	179	17.0	323	8.0
2018	188	5.0	343	6.2
2019	198	5.3	363	5.8
2020	203	2.5	384	5.8

注. △はマイナス

出所：EU統計局；Eurostatより作成

http://www.iti.or.jp/

表3.　EU27か国の対中国貿易（品目別）

（単位：10億ユーロ, %）

品目	輸出				輸入			
	2019	2020	構成比	伸び率	2019	2020	構成比	伸び率
機械、同部品	108,360	105,114	51.9	△3.0	197,974	207,434	54.1	4.8
道路走行車両	29,650	30,152	14.9	1.7	8,562	9,397	2.5	9.7
電気機器、同部品	24,241	25,666	12.7	5.9	50,485	53,385	13.9	5.7
その他輸送機器	11,446	5,806	2.9	△49.3	2,470	2,715	0.7	9.9
金属加工機械	3,655	2,747	1.4	△24.8	1,315	1,117	0.3	△15.1
事務機器、自動データ処理機	1,304	1,622	0.8	24.4	43,101	46,976	12.2	9.0
化学製品	27,542	30,177	14.9	9.6	19,487	21,056	5.5	8.1
医薬品	11,758	13,259	6.5	12.8	3,286	3,843	1.0	16.9
その他化学物質、同製品	3,242	3,660	1.8	12.9	2,228	3,569	0.9	60.2
雑製品	20,055	21,180	10.5	5.6	91,538	87,038	22.7	△4.9
原料別製品	15,562	16,684	8.2	7.2	44,042	58,556	15.3	33.0
非鉄金属	2,962	4,035	2.0	36.2	2,949	2,447	0.6	△17.0
紡織用繊維糸、織物、繊維製品	1,257	1,214	0.6	△3.4	9,289	27,419	7.1	195.2
食料品、生きた動物	10,975	14,467	7.1	31.8	4,722	4,430	1.2	△6.2
非食用原材料（鉱物性燃料除く）	9,595	8,461	4.2	△11.8	2,969	2,546	0.7	△14.3
飲料、たばこ	1,940	1,727	0.9	△11.0	147	147	0.0	0.4
鉱物性燃料、潤滑油	1,147	1,308	0.6	14.0	568	386	0.1	△32.0
動植物性油脂、脂肪、ろう	374	494	0.2	32.0	363	285	0.1	△21.5
特殊取扱品	564	477	0.2	△15.5	571	858	0.2	50.3
合計	198,220	202,514	100.0	2.2	362,953	383,519	100.0	5.7

注．△はマイナス
出所：EU統計局；Eurostatより作成

コロナ前の19年第1四半期と比較したEU統計局の資料（Statistics Explained, EU international trade in goods－Latest development）を見ても、こうした傾向は21年に入っても続いていることが確認できる。21年第2四半期においては、ブレグジット（英国のEU離脱）の影響で英国のシェアが3.2ポイント低下、ロシア、スイス、米国のシェアが0.6ポイント以下の増加と、いずれもシェアが低下したか伸び悩んだのに対して、中国のシェアは1.5ポイント増加しており、引き続くコロナ感染急拡大の中でも中国向け輸出が堅調であったことを示している。輸入の場合はこの傾向がさらに顕著であった。21年第2四半期のEUの輸入先のシェアはスイスが19年第1四半期比で0.7ポイントの微増にとどまり、英国がEU離脱の影響もあって同3.4ポイント減と大幅に低下、ロシア、米国もそれぞれ1.1ポイント減、1.0ポイント減とシェアを落とした中にあって、中国からの輸入シェアは4.0ポイントも高まった。

貿易を通じたEU経済の中国への依存は、2010年に始まった世界金融危機

http://www.iti.or.jp/

後の欧州経済の停滞期に高まったが、今回のコロナ感染拡大期においてもEU経済が中国との貿易によって大きく支えられたことを物語っている。

＜対中貿易・投資でドイツが大きな役割＞

EUの域外諸国との商品貿易をEU加盟国別にみると、ドイツは2020年のEUの輸出全体の22.3％、輸入では29.6％占めており、中国との貿易においても、EUの中でドイツが大きな役割を果たしている。

ドイツ連邦統計局の資料（Aussenhandel Ranking of Germany'strading Partners in Foreign Trade、2021年9月）によると、20年のドイツの中国向け輸出は958億ユーロと、ドイツのEU域内国を含む輸出総額の8.0％を占め、中国は米国の8.6％に次いで第2位の輸出相手国であった。一方、輸入については同年の中国からの輸入が1,168億ユーロと域内からの輸入を含む輸入全体の11.4％を占め、中国に次いでシェアが高かったオランダ（8.6％）と米国（6.6％）からの輸入を圧倒した。このように、貿易面でのEU経済の中国への依存の大きさは、とりもなさずドイツ経済の中国への依存の大きさを直接反映したものとなっている（表4、表5）。

表4. ドイツの主要国との貿易（2020年）

（単位：10億ユーロ, ％）

輸　出				輸　入			
ランク	輸出相手国	輸出額	総輸出額に占める割合	ランク	輸入相手国	輸入額	総輸入額に占める割合
1	米国	103,871	8.6	1	中国	116,859	11.4
2	中国	95,860	8.0	2	オランダ	87,988	8.6
3	フランス	90,824	7.5	3	米国	67,698	6.6
4	オランダ	84,490	7.0	4	ポーランド	58,368	5.7
5	英国	66,789	5.5	5	フランス	56,495	5.5
6	ポーランド	64,806	5.4	6	イタリア	53,996	5.3
7	イタリア	60,386	5.0	7	スイス	45,473	4.4
8	オーストリア	60,047	5.0	8	チェコ	43,522	4.2
9	スイス	56,287	4.7	9	オーストリア	40,415	3.9
10	ベルギー	43,284	4.0	10	ベルギー	37,001	3.6
11	チェコ	39,609	3.3	11	英国	34,773	3.4
12	スペイン	37,476	3.1	12	スペイン	31,321	3.1
13	ハンガリー	24,684	2.0	13	ハンガリー	27,477	2.7
14	スウェーデン	23,304	1.9	14	ロシア	21,483	2.1
15	ロシア	23,068	1.9	15	日本	21,258	2.1
	総輸出額	1,205,281	100.0		総輸入額	1,025,344	100.0

出所：ドイツ連邦統計局；Aussenhandel Ranking of Germany's trading Partners in foreign tradeより作成

http://www.iti.or.jp/

表5. ドイツの対米、対中貿易の推移

（単位：100万ユーロ）

	輸出		輸入	
	米国	中国	米国	中国
2005	69,299	21,235	41,798	40,845
2006	77,991	27,478	49,197	49,958
2007	73,327	29,902	45,993	56,147
2008	71,428	34,065	46,464	60,825
2009	54,356	37,273	39,283	56,706
2010	65,574	53,791	45,241	77,270
2011	73,776	64,863	48,531	79,728
2012	86,971	66,746	51,070	78,529
2013	89,348	66,912	48,542	74,544
2014	75,928	74,369	49,207	79,828
2015	113,733	71,284	60,217	91,930
2016	106,822	76,045	57,968	94,172
2017	111,805	86,141	61,902	101,837
2018	113,341	93,004	64,493	106,065
2019	118,680	95,984	71,334	110,054
2020	103,821	95,860	67,688	116,989

注．2020年は暫定値。
出所：ドイツ連邦統計局；GENESIS-ONLINEより作成

表6. ドイツの中国との主要商品別貿易（2018～20年）

（単位：100万ユーロ，%）

	2018年		2019年		2020年			
					輸出		輸入	
	輸出額	輸入額	輸出額	輸入額	輸出額	構成比	輸入額	構成比
化学品	6,018	4,160	5,885	4,181	5,849	6.1	4,077	3.5
医薬品	2,894	1,252	3,824	1,145	3,784	4.0	1,441	1.2
ゴム、プラスチック	2,163	2,815	2,091	3,013	2,300	2.4	3,196	2.7
金属	2,077	1,569	1,888	1,485	2,160	2.3	1,048	0.9
金属製品	2,892	4,813	2,748	5,220	2,737	2.9	5,079	4.3
データ処理機、電気・光学機器	10,791	37,639	11,489	37,831	12,423	13.0	40,192	34.4
発電機	10,246	13,609	10,275	15,025	10,835	11.3	15,543	13.3
機械	19,604	9,070	19,243	9,484	18,900	19.8	9,420	8.1
合計（その他品目含む）	92,986	106,056	93,378	105,052	95,678	100.0	116,960	100.0

出所：ドイツ連邦統計局；GENESIS-ONLINEより作成

直接投資の分野でもEUやドイツの中国との関係は拡大している。欧州委員会の資料（DG Trade Statistical Guide、2021年8月）によると、EUの域

http://www.iti.or.jp/

外への直接投資（2019年末、ストック）は8兆9,896億ユーロ、域外からの直接投資の受け入れは7兆1,383億ユーロであった（表7）。同資料ではEUの域外諸国との直接投資（ストック）の主要投資先や投資受け入れ国の上位10か国の中に中国は入っていないが、19年の投資受け入れ額（フロー）では中国からの投資が154億ユーロと上位8位に入っている。

一方、ドイツ連邦銀行の直接投資統計（Direkt Investitionsstatistiken, Statistische Fachreihe, 2021年4月）によると、ドイツの域内諸国への直接投資を含む対外直接投資額（1兆3,715億ユーロ、19年末、ストック）のうち、894億ユーロ（6.5%）が中国向けの直接投資であった（表8）。

表7.　EU27の域外直接投資（2019年、ストック）

（単位：10億ユーロ, %）

EU域外からの直接投資の受け入れ			EU域外への直接投資		
	金額	構成比		金額	構成比
EU域外合計	7,138.3	100.0	EU域外合計	8,989.6	100.0
米国	2,003.1	28.1	米国	2,161.5	24.0
英国	1,277.8	17.9	英国	1,871.5	20.8
スイス	734.6	10.3	スイス	969.3	10.8
バミューダ	411.1	5.8	カナダ	399.3	4.4
ジャージー	303.8	4.3	ブラジル	318.9	3.5
カナダ	239.4	3.4	ロシア	311.4	3.5
ケイマン諸島	218.6	3.1	アラブ首長国連邦	270.8	3.0
日本	217.0	3.0	シンガポール	222.0	2.5
香港	185.8	2.6	メキシコ	203.3	2.3
英領バージン諸島	145.2	2.0	バミューダ	199.3	2.2

出所：欧州委員会；DG Trade Statistical Guide、August 2021より作成

表8.　ドイツの対外直接投資（主要国・地域別）（ストック、各年末）

（単位：100万ユーロ, %, 社）

	2016	2017	2018	2019		
	金額	金額	金額	金額	構成比	進出企業数
合計	1,152,659	1,206,473	1,323,395	1,371,578	100.0	40,156
EU	477,336	526,273	564,794	578,273	42.2	20,308
ルクセンブルク	67,129	75,718	89,771	94,518	6.9	986
英国	147,236	144,201	143,372	136,409	9.9	2,230
米国	326,185	324,333	378,539	391,151	28.5	5,573
中国	76,529	81,610	88,348	89,467	6.5	2,334

出所：Deutsche Bundesbank；Direktinvestitionsstatistiken、30.04.2021より作成

http://www.iti.or.jp/

表9. ドイツの対外直接投資（業種別）（ストック、各年末）

（単位：100万ユーロ, %, 社）

	2016	2017	2018	2019		
	金額	金額	金額	金額	構成比	進出企業数
全業種	1,152,659	1,206,473	1,323,395	1,371,578	100.0	40,156
製造業	391,461	403,587	426,629	450,205	32.8	10,877
化学品	83,069	84,964	91,181	94,287	6.9	1,290
医薬品	29,376	28,419	27,552	37,017	2.7	309
金属製品	11,563	12,769	13,624	14,679	1.1	916
電気設備	26,149	28,713	29,646	27,582	2.0	705
機械	39,424	40,661	42,702	45,493	3.3	1,852
自動車・同部品	94,228	98,624	105,705	108,235	7.9	1,461
商業・自動車修理	135,109	187,731	193,957	215,629	15.7	11,548
金融・保険サービス	353,683	367,220	383,206	361,305	26.3	5,585

出所：Deutsche Bundesbank；Direktinvestitionsstatistiken、30.04.2021より作成

表10. ドイツの対中国・直接投資額（業種別）（ストック、各年末）

（単位：100万ユーロ, %）

	2016	2017	2018	2019	
	金額	金額	金額	金額	構成比
全業種	76,529	81,610	88,348	89,467	100.0
製造業	54,827	56,071	59,642	60,973	68.2
化学品	8,399	8,639	9,197	9,114	10.2
電気設備	7,312	6,409	6,968	6,130	6.9
機械	6,072	5,957	6,246	6,410	7.2
自動車・同部品	22,526	24,256	25,320	26,243	29.3

出所：Deutsche Bundesbank；Direktinvestitionsstatistiken、30.04.2021より作成

同年のドイツの中国への直接投資を業種別にみると、製造業が全体の68.2%と7割近くを占め、なかでも自動車・同部品が全体の29.3%とほぼ3割を占めている。また、19年におけるドイツの業種別の対中直接投資額（ストック）を16年比でみると全業種で16.9%の増加を示した中にあって、自動車・同部品は16.5%増加しており、自動車・同部品が対中直接投資の増加に大きく寄与した（表10）。なお、19年末現在のドイツの中国への進出企業数は2,334社であった（表8）。

http://www.iti.or.jp/

2. メルケル政権下の対中アプローチ

前章で見たように、EUやドイツ経済の中国への依存は、欧州金融危機やコロナ危機を通じて大きく高まった。そして、EUの中でドイツの中国との経済的な結びつきが圧倒的に大きかったことから、EUの中国への経済面でのアプローチは主としてドイツのリードの下に進められた。ここでは、16年間続いたメルケル政権下で、ドイツが如何にして中国との経済関係を拡大していったかについて見てみよう。

まず、メルケル首相の前任のゲアハルト・シュレーダー前首相（SPD）は7年間の在任期間（1998～2005年）中、中国に対してビジネス関係を重視したアプローチを行った。「貿易を通じた変革」（Wandel durch Handel）をスローガンに、シュレーダー氏は中国のWTO加盟に尽力し、2001年に中国のWTO加盟は実現した。また、1989年の中国天安門広場での民主化デモ弾圧に対してEUが中国に科した制裁措置に対しては、制裁措置の解除をEUに働きかけた。

2005年に首相に就任したメルケル氏は、就任当初、チベット動乱（1959年）でインドに亡命中のダライラマをドイツに招待し首相府で会談するなど中国寄りとは異なる路線をとった。これに対して中国はドイツとの対話を約半年間凍結するなどの報復措置をとった。この中国の反応はドイツの政界や産業界に大きな動揺を与え、メルケル首相はその後中国に対する姿勢を修正し、中国の人権侵害に対する公的な批判をトーンダウンしていった。

2008～09年の世界金融危機とその後の10 ～ 12年の欧州経済の低迷期においても、中国経済は成長を続け、ドイツ経済と大企業はその恩恵を受けた。2010年にドイツは中国との「戦略的提携関係」構想を採択し、1年後の11年に、中国との間で、年に1回の主要閣僚レベルによる政府間協議を開始した。

2.1　緊密化した両国経済

その後も、ドイツと中国の経済関係はますます緊密になり両国間の商品貿

http://www.iti.or.jp/

易額は、ドイツに次ぐ欧州の3つの経済大国（英国、フランス、イタリア）の対中貿易額の合計を凌駕するようになり、2016年には中国は米国を抜いてドイツの最大の貿易相手国となった。

ちなみにメルケル氏が首相に就任した2005年から20年までのドイツの中国向け輸出の推移をみると、05年には中国への輸出は212億ユーロと最大の輸出先である米国（693億ユーロ）の3分の1以下の規模であったが、20年には959億ユーロ（05年比4.5倍増）と対米輸出額（1,038億ユーロ）とほぼ肩を並べるまでになった。もっともドイツの中国からの輸入も同期間に約3倍増の1,170億ユーロと米国からの輸入を大きく上回る規模に達しており、両国経済の緊密化はドイツ経済だけでなく中国経済にも大きな恩恵をもたらした（表5）。

両国の経済関係の緊密化に伴い、ドイツ企業の中国への投資も活発化した。大手自動車メーカーのダイムラー、フォルクスワーゲン（VW）、BMWはすべて中国に大規模な生産拠点を持ち、エンジニアリングのシーメンスや化学のBASFなど自動車以外の大企業も中国市場に深く食い込んでいった。

メルケル首相が訪中する際には、事前にドイツの大企業と協議をし、訪問団に企業のトップを加え、同行した企業のトップが中国でロビー活動を行うのが一般的な慣習となった。もっともこのことは、産業界が政府の対中政策に過度の影響を与えているとして、一部の野党議員や非政府組織（NGO）の批判を生むことにもつながった。

2.2　中国との経済関係の深化に対する懸念も

このようにドイツ産業にとって中国市場の重要性は一貫して高まったが、一方では中国との経済関係の深化に対する懸念も過去5年間に急速に高まってきた。

この背景には、中国の人権問題に対する懸念や習近平国家主席の下での政治権力の集中といった問題に加えて、より直接的には、中国の社会信用システム（社会の管理・監視ツールとしてビッグデータを利用するシステム）の始動、厳しいサイバーセキュリティ―法、企業の運営委員会における中国共

http://www.iti.or.jp/

産党幹部要員の役割の強化などを通じた、習政権の中国経済に対する国家コントロールの強化がドイツ企業に心理的な圧迫を与えたことが指摘されている。さらにドイツでは、10の重要産業部門（①IT等の次世代情報技術、②高性能コンピュータ制御工作機械およびロボット、③航空・宇宙設備、④省エネおよび新エネ自動車など）で中国が世界市場で優位に立つことを目指した中国政府のトップダウンの指針、「メイドイン・チャイナ2025」戦略（2015年発表）がドイツ製造業の優位に対する直接的な脅威とみられるようなった。

＜中国企業によるクーカ買収が最初の警鐘＞

ドイツに対する最初の警鐘となったのは、2016年の中国のMideaグループによるロボティクス（ロボット工学）メーカー、クーカの買収であった。ドイツ政府の不意を突いた形で行われたMideaによる50億ドルのクーカ買収提案を政府は阻止できなかった。このクーカ買収の経験は、その他のいくつかの中国企業によるドイツ企業の買収や増資の動きとともに、メルケル政権の中国に対する見方を変える契機となった。

外国企業によるドイツへの投資はこれまでドイツ経済の発展に貢献するものとして歓迎されてきたが、中国企業のクーカ買収以降ドイツでは、特に戦略産業部門に対する外国企業の買収に対する規制強化の議論が活発になり、その結果、ドイツは2018年に外国からの投資を規則している対外経済法（Aussenwirtschaftsgesetz）の改正を行い外国企業による買収条件を厳格化した。さらにドイツは、フランス、イタリアなどとともに、外国企業によるEU域内企業の買収案件を審査するための新たなメカニズムの創設に乗り出し、EUは20年に域外投資審査制度を発足させた。

またペーター・アルトマイヤー連邦経済エネルギー相は2019年にドイツの新たな産業戦略を発表し、そのなかで、中国の国有企業や中国政府から補助金を受けている中国企業によってドイツやその他のEU加盟国企業がEU市場での競争の歪みに直面しているとして、EUの競争政策を見直すようEUに要求した。こうした一連の動きは、ドイツが直接中国を批判することには依然として慎重ではあるものの、特に経済問題についてはEUレベルで強硬に反

http://www.iti.or.jp/

応するという考え方に転じたことを示している。

＜ドイツ産業連盟も中国に懐疑的な見方＞

一方、これまで中国に対して直接的な批判を避けてきたドイツ産業連盟（BDI）も、2019年1月、中国の国家主導の資本主義に対してもっと強力なアプローチを行うようドイツ政府とEUに求めた文書を発表し、そのなかで、中国を「システマティックな競合国」と記述した。ドイツ産業界において、中国に対するこうした懐疑的な見方を強めたのは、大企業だけにとどまらず、知的財産を守る手段を持たず、中国企業の買収攻勢や中国企業との競争に晒されやすい中堅・中小企業も危機感を強めた。

これに呼応するように、同年3月には、EUの欧州委員会も中国を「組織的なライバル」と表現したコミュニケ「戦略的な展望」を発表した。

さらに21年6月には、ドイツ連邦議会で、中国の新疆ウイグル自治区での少数民族抑圧問題等を念頭に置いた「サプライチェーンにおける企業のデュー・デリジェンスに関する法律」が成立した（施行は23年1月）。この法律はドイツ国内に拠点を置く一定規模以上の企業のサプライチェーン全体に「注意義務（デュー・デリジェンス）」として、人権や環境に関連するリスク管理体制の確立と責任者の明確化、および定期的なリスク分析の実施を求めたものである。対象となる企業は当初の従業員3,000人以上から段階的に拡張され、24年1月以降は1,000人以上の企業（ドイツ連邦統計局のデータによるとドイツ国内の従業員1,000人以上の企業は2,891社）が対象となる。

同法では対象企業に具体的なリスクが確認された場合には是正措置を講じる義務を課しており、違反した企業には最高80万ユーロ（約1億円）または年間売上高の2％という重い罰金を科している。同法の企業に与える影響は大きく、ifo経済研究所が約7,000社を対象に実施したアンケート調査（21年6月）によると、工業部門の企業の43％がサプライチェーンの見直しや書類作成等の事務作業などで影響が出ると予測している。

2.3　メルケル首相のイニシアティブでEU中国包括的投資協定を締結

ドイツが2020年下半期に輪番制のEUの欧州理事会の議長国に就任したと

http://www.iti.or.jp/

き、メルケル首相は議長国の立場を利用して、EUと中国の関係を対立から協調へとシフトさせるべくライプチヒでのEU首脳会議に習近平国家主席を招待する計画を立てた。メルケル首相は、気候変動対策で中国と共同のアクションをとる機会を探るとともに、交渉開始から7年間進展が見られないEU中国の包括的投資協定（CAI：EU-China Comprehensive Agreement on Investment、以下CAI）を前進させようとしたのである。

しかし、メルケル首相のこの目論みは、急速に拡大するコロナの世界的な流行によって挫折し、欧州各国はコロナ対応に追われることになった。しかし、中国との関係を前進させようとするメルケル首相の意欲は衰えず、ドイツの欧州理事会議長国としての任期が終わりに近づいた2020年12月末、メルケル首相はCAIの大筋合意をぎりぎりのところで中国から取り付けた。

この協定は、①相互の投資の自由化、②補助金の透明性などの法的枠組み、③投資と持続可能な開発、④紛争処理などの項目を盛り込んでおり、今後のEU中国間の投資拡大に寄与するものと期待されたが、中国との交渉が年末の休暇期間中に行われたことや、対中戦略で欧州との関係を修復しようとしていた米国のバイデン政権にほとんど知らされていなかったために、米国と欧州の双方からの批判にさらされることになった。

さらに、CAIの原則合意からちょうど3か月後、新疆ウイグル自治区における人権侵害に対するEUの制裁措置（21年3月22日発動）に反発した中国は、欧州議会議員、一部のEU加盟国の政治家、ベルリンのメルカトル中国問題研究所（MERICS）およびデンマークの民主主義連盟財団（Denmark's Alliance of Democracies Foundation）に対する制裁を発表した。この中国による制裁は欧州議会の反発を招き、欧州議会は21年5月、欧州議会議員等に対する中国の制裁措置が撤回されるまで、CAIの承認プロセスを停止することを圧倒的多数で決議した。

ドイツが20年末のぎりぎりになってCAIの締結を急いだことが欧州の共通の中国政策に沿ったものであるのかについては、その後さまざまな意見が出ているが、メルケル首相のリーダーシップの下での「対立よりも関与」を重視した対中戦略には、少なくともフランス、イタリア、スペインといった

http://www.iti.or.jp/

EUの主要国はほとんど異を唱えなかったし、フランスのマクロン大統領はメルケル首相の中国との投資協定締結の推進をいち早く支持した。しかし、東欧諸国などでは、EUの大国が中国でのビジネスチャンスを追求する一方で、小国が中国との間で16プラス1首脳会合を行うのは欧州の一体化を損なうと非難するのはダブルスタンダードではないかとの不満がくすぶった。

2.4　メルケル首相の対中政策を巡るドイツ国内の動き

一方、近年の中国の新疆ウイグル自治区における少数民族抑圧、中国政府の香港での民主化運動に対する取り締まり強化などから、ドイツでは中国に対する懐疑的な見方が広がり、ドイツ政府や連邦議会においては、野党だけにとどまらず連立与党議員の間からも、ドイツの中国への過度の経済的な依存を疑問視する意見が出てきた。

＜5Gを巡る議論でメルケル路線への批判が顕在化＞

ドイツの対中関係についての意見の相違は5Gをめぐる議論によって顕在化した。連邦議会のノルベルト・レットゲン（Norbert Roettgen）外交委員会委員長（前環境相）（CDU）はドイツの5Gネットワークにファーウェイを含めるというメルケル首相の計画に対する反対の動きを主導した。レットゲン氏は中道左派のSPD、緑の党およびFDPの支持を得て、5Gという重要インフラの構築にファーウェイの参入を認めることは大きな安全保障上のリスクをもたらすと主張した。これに対して、アルトマイヤー連邦経済エネルギー相は、ファーウェイを排除することは5G推進を遅らせて、ドイツの競争力を弱め、中国の報復を招くことになると反論した。

ドイツは2019年春に5Gオークションを実施した。そして21年4月、連邦議会は新ITセキュリティ法を承認し、供給業者に対して高い国家安全保障の基準を設けた。しかし連邦政府はファーウェイの参入問題について政治的な合意を形成することができず、5Gネットワークへのファーウェイ参入の是非についての決定は次期政権に先送りされることになった。こうした政治的な空白のなかで、テレコム運営会社（政府が株式の一部を保有するドイツテレコムを含む）が、ファーウェイが提供する設備を使った5Gネットワーク

http://www.iti.or.jp/

の構築を開始した。こうした一連の出来事は、連邦政府のあいまいな対中政策の欠陥が表面化したことを示している。

＜対中アプローチへの批判は5G以外でも＞

メルケル首相の対中アプローチに対する批判の動きは5G問題以外でも広がった。緑の党のマーガレット・バウゼ（Margarete Bause）連邦議会議員は、中国の新疆ウイグル自治区におけるイスラム教徒の大量監禁を問題視し、中国との関係においては人権問題をもっと重視するよう主張した。従来から緑の党は、中国の少数民族の強制労働問題について政府があいまいな説明しかしていないとして、メルケル首相のCAI推進を批判してきた。またCDU・CSUと連立を組むSPDも、同党の外交問題スポークスマン、ニルス・シュミット（Nils Schmid）氏が、特に香港の民主化運動への中国の取り締まり強化に対するメルケル首相の弱腰への批判を口にするようになった。

EUにおいても、ドイツの前防衛相で、現在の欧州委員会委員長のウルズラ・フォン・デア・ライエン氏が、「中国の国際問題での自己主張の強さによって顕在化した戦略的な課題に対処するうえで、米大統領選でのバイデン氏の勝利はEUが米国と連携を強める千載一遇のチャンス」と謳ったEUの共同コミュニケ（20年12月）を発出した。

こうしたドイツ国内外における中国に対する批判の高まりを背景に、アンネグレート・クランプ＝カレンバウアー国防相は20年9月、インド太平洋地域での中国の影響力の増大に対峙するために、ドイツがフリゲート艦を派遣しこの海域でより大きな役割を果たすと発表した。

以上のようにドイツでは様々な人が中国批判を口にし、メルケル首相の対中アプローチを批判してきたが、中国に対してもっと対決的な姿勢を取るようにメルケル首相を直接説得することはできなかった。政府はコロナの感染拡大期に中国中心のサプライチェーンの再考を産業界に積極的に働きかけることをしなかったし、ドイツの自動車メーカーはコロナ期においても、リスク覚悟で中国の電気自動車（EV）メーカーへの投資を続けた。

＜ドイツ人は中国をどのように見ているのか～世論調査の動向＞

次に、政府の中国政策に大きな影響を与えるもう一つの要因であるドイツ

http://www.iti.or.jp/

国内の世論の動向について見てみよう。

英国のシンクタンクChatham Houseの資料（Rethinking German policy towards China, 21年5月）によると、最近のいくつかの世論調査で、ドイツ人の中国に対するイメージは他の西欧諸国と同様、中国の自己主張の強い行動によって大幅に悪化した。

ピュー研究所（Pew Research Center）の20年10月の調査では、ドイツ人の71％が中国に対して否定的な見方をしており、中国に対する否定的な見方は1年前と比べて急増した。また、20年6月にベルテルスマン財団（独）、ドイツマーシャル基金（米）、モンテーニュ研究所（仏）が共同で行った別の調査でも、中国の国際問題における影響力の増大に否定的な見方をしているドイツ人は61％に達し、コロナ感染拡大前の20年1月から10ポイント高まった。

多くのドイツ人には、近年、米国と比べて中国のステータスが高まってきているように見えたことから、最近まで米国に対するイメージは低下していた。ケルバー財団（独ハンブルク）が20年5月に実施した世論調査では、ドイツ人は中国と米国のどちらと密接な関係を持つのがより重要かという設問に対して意見が完全に二分された。また、ドイツのシンクタンク、欧州対外関係評議会が19年9月に実施した調査では、ドイツ人は、米国と中国のどちらをより選好するかについてはっきりした意見を述べなかった。米国と中国が衝突した場合ドイツはどちらにつくべきかという質問に、73％が中立を保つべきと答え、中国を支持すべきとした回答は6％、米国側につくべきとの回答は10％であった。米国側につくべきとした回答比率は、イタリア（20％）、フランス（18％）、スペイン（17％）などと比べてはるかに低い水準であった。

こうした過去の世論調査での米国支持の低い数値は、米国でのバイデン政権の発足によって変化してきており、21年1月のピュー研究所の調査では、ドイツ人の84％が米国との関係について楽観視しているという結果が明らかになった。しかしそれでも、同じ調査で米国について全般的に肯定的なイメージをもつドイツ人は40％にとどまっており、このことは、過去4年間の米

http://www.iti.or.jp/

国に対するイメージの悪化がこれからもある程度続く可能性があることを示している。こうした世論調査の結果が、ドイツ国民が今後長期的に中国の台頭と米国の衰退を見据えていることの表れだとすれば、世論の動向は、ドイツ政府が今後の対外政策の優先順位を決める場合の要因のひとつになることも考えられるとChatham Houseの資料は指摘している。

3. メルケル後のドイツの対中関係（展望）

ドイツでは2021年9月26日に連邦議会選挙（総選挙）が行われた。メルケル首相は、総選挙後に政界からの引退を表明していたので、新政権誕生後は新しい首相が就任することになる。以下に、今後発足する新政権の下で対中アプローチがどのように変化すると予想されるのかについて考察してみよう。

＜SPDが16年ぶりに第1党＞

ドイツ連邦議会選挙では主要政党が首相候補を掲げて争い、原則として各党が選挙で獲得した得票率に比例して議席が配分される。選挙の結果、1つの党が単独で過半数の議席を獲得できなかった場合は、選挙後の連立交渉で全議席の過半数を集めた政党が政権与党となり政権与党内の第1党から首相が選出される。

今回の選挙では、メルケル首相が所属するCDU・CSUがアルミン・ラシェットCDU党首（ノルトライン・ウエストファーレン州首相）、SPDがオーラフ・ショルツ党首（メルケル大連立政権の財務相）、環境政党の緑の党がアンナレーナ・ベーアボック共同党首を首相候補に立てた。これら主要3党以外にもリベラルの自由民主党（FDP）、極右のドイツのための選択肢（AfD）、旧東独共産党系の左派党などが議席を争った。

選挙戦序盤の世論調査では、国民の環境意識の高まりを背景に緑の党が支持率で一時トップに立った。しかし、首相候補のベーアボック共同党首のスキャンダルが報じられてからは、同党の支持率は徐々に低下、さらに7月にはドイツ西部を襲った大規模な洪水被害視察時にCDU・CSU首相候補のラシェット氏が取り巻きと談笑する写真がメディアで大きく報じられたことか

http://www.iti.or.jp/

ら同党の支持率も徐々に低下した。そして両党の支持率低下の間隙を縫うようにして、SPDが支持率を大きく伸ばし、9月16日の公共放送ARDの世論調査では、SPDの支持率が26％とCDU・CSU（22％）、緑の党（15％）を押さえて首位に立った。選挙直前にはCDU・CSUが猛追したが及ばず、選挙本番に突入した。

9月26日の連邦議会選挙の結果は、事前の世論調査の結果をほぼ反映したものとなった。選挙管理委員会の発表によると、総議席数735のうち、SPDが206議席と16年ぶりに第1党になり、CDU・CSU（196議席）をわずかに上回った。両党以外では、緑の党が118議席、産業界寄りのFDPが92議席、極右のドイツのための選択肢が83議席、旧共産党系の左派党が39議席であった。前回（2017年）の連邦議会選挙における支持率と比較すると、SPDが20.5％から25.7％に支持を拡大したのに対して、CDU・CSUの支持率は32.9％から過去最低の24.1％に急落した。

＜連立交渉は緑の党とFDPの歩み寄りがカギ＞

選挙の結果、単独で過半数の議席を獲得した政党が出なかったことから、メルケル首相の後継首相は選挙後の連立交渉で過半数（368議席）の議席を集めた党から選出されることになる。現時点では、SPD、緑の党、FDPの3党連立が現実的な選択肢と考えられている。3党はすでに予備協議を終わり、本協議入りしたことから、SPD主導の連立政権成立の可能性が高まっている。今後の3党の連立交渉においては環境重視の緑の党と産業界寄りのFDPの、主張の異なる両党が政策でどれだけ歩み寄れるかが大きなカギを握ると見られる。また、緑の党が主張する温暖化対策などのための資金を財政均衡を目指すなかでいかに捻出するかといった問題も今後の交渉で大きな課題になるとみられている。3党は年内の政権発足を目指して交渉を進める意向といわれているが、政策のすり合わせに時間がかかった場合には年を越えた長丁場の交渉となることも考えられる。

一方、仮に今後SPD主導の連立交渉が暗礁に乗り上げた場合には、CDU・CSU、緑の党、FDPによる3党の連立の可能性も残されている。

http://www.iti.or.jp/

＜新政権の対中外交は強硬路線にシフトか＞

今回の選挙は、温暖化対策、デジタル化、格差是正などを主な争点として戦われた。選挙結果を見ると緑の党が議席数で第3勢力となり、連立交渉で政権の一翼を担うことになるのは確実とみられることから、今後のドイツの温暖化政策には一段と弾みがつくものと予想される。

一方、今回の選挙では対外政策は大きな争点とはならなかったようだが、対中アプローチなど今後の外交にも大きな変化が出ることが予想される。SPD、緑の党、FDPの3党連立となった場合の対中政策を考えてみると、SPDのスタンスはそれほど鮮明ではないが、人権問題を重視する緑の党のベーアボック氏はこれまでからメルケル首相の対中政策への批判を繰り返してきた。緑の党が政権入りした場合には、連立政権内での緑の党の影響力の高まりから、中国に対する強硬路線へのシフトが進むことも予想される。英国で、ジョンソン首相がEU離脱に強硬な保守党議員の声に押されてEU離脱問題でより強硬な方向に向かったのと同様、ドイツの次期首相も、連邦議会での中国批判グループ増大の圧力にさらされることは不可避とみられる。

一方、可能性は低いがCDU・CSUに緑の党、FDPが加わった3党連立が成立した場合、CDU党首のラシェット氏が対中強硬路線をとると予想することは、同氏のこれまでの言動から見て難しい。しかし、この場合でも、連立与党入りする緑の党の対中強硬姿勢はSPD主導による連立の場合と変わらないため、政府としての対中姿勢には何らかの変化が出ることは十分に考えられる。

以上のようにメルケル後の対中政策の行方は緑の党が大きなカギを握っているといえる。ただ、緑の党の対中強硬姿勢はこれまでの発言から見て、主として中国の人権問題に向けられていることから、緑の党が政権与党入りした場合でも、ドイツの対中国貿易の大きさ、ドイツ企業の中国への大量進出といった経済面での対中関係の実態を総合的に判断した場合、同党の中国批判がトーンダウンすることはないのかといった点も、今後のドイツの対中政策を占ううえでのポイントのひとつになると思われる。

また、仮に今後新政権の対中姿勢がこれまで以上に強硬姿勢に転じるとし

http://www.iti.or.jp/

ても、対中批判や中国の台頭に対する対抗措置は、これまでと同様、中国との摩擦を回避するためにドイツが前面に出ることは極力避け、可能な限りEU全体の総意という形をとることになるとみられる。

いずれにしてもドイツ経済の屋台骨ともいえる自動車産業は、新政権の誕生で中国との関係が厳しさを増すと予想される中で、電気自動車（EV）への転換など温暖化対策に向けた構造転換を急ピッチで進めなければならず、厳しい対応を迫られることになりそうである。

なお、中国共産党の一党独裁の強化による産業界への締め付けや、その影響で顕在化した最近の不動産大手恒大集団の債務危機、さらには米中摩擦の一層の激化など、今後の中国経済ひいては世界経済を揺るがしかねない大きな問題は、前述のようなドイツ国内の政局と連動する形で、今後のドイツの対中政策にも影響を与えることは必至と考えられる。

（注）本稿は2021年10月中旬までの状況にもとづいて取りまとめたものです。

＜主要参考文献＞
・欧州委員会；DG　貿易統計ガイド2021年8月号
（https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151348.pdf）
・EU統計局、統計解説　EUの商品貿易－最近の動向、2021年9月
（EU international trade in goods - latest developments - Statistics Explained（europa.eu）20developments%20-%20Statistics%20Explained.html
・ドイツ連邦統計局；外国貿易 ドイツの貿易相手国別ランキング
（Ranking of Germany's trading partners in foreign trade（englisch）-2020_preliminary（destatis.de）
・ドイツ連邦銀行、ドイツの直接投資統計、2021年4月
（https://www.bundesbank.de/resource/blob/865086/676fa69d6047e443501b9a91476548f8/mL/2021-05-03-15-27-00-direktinvestitionsstatistiken-data.pdf）
・欧州委員会、EU外務・安全保障政策上級代表；共同コミュニケ EU中国関係の戦略的展望、2019年3月
（https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0005）
・MERICS、ドイツの次の対中政策、2021年5月
（https://merics.org/en/short-analysis/germanys-next-china-policy）
・CHATAM HOUSE、ドイツの対中政策再考、2021年5月
（https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-05/2021-05-26-german-policy-towards-china-barkin.pdf）

http://www.iti.or.jp/