
中国の対外政策の構造的変動

「富国外交」から「強国外交」へ

青山 瑠妙
Aoyama Rumi

はじめに

改革開放政策が採択されてからの約40年の間、中国は著しい経済成長を経験し、そのプレゼンスもグローバルに拡張し、超大国へと邁進している。毛沢東は「建国」、そして鄧小平は「改革開放」の偉業を成し遂げたとするならば、習近平国家主席はいま、中国を「強国」に導く指導者を自任し、中華人民共和国建国以来の第三の革命⁽¹⁾を巻き起こしている。こうしたなか、中国の外交も「富国外交」から「強国外交」へと変貌を遂げている。

他方、中国を取り巻く国際環境もここ40年で大きく変容している。改革開放政策を採択した中国を国際社会の一員に迎え入れようと対中エンゲージメント政策を推進してきた西側先進国の対中視線は、厳しくなりつつある。いまでは、対中エンゲージメント政策を継続すべきかという問題をめぐり米国の学者や政府関係者の意見は二分しており、コンセンサスが得られないままに、対中政策の見直しがすでに進んでいる。米中貿易戦争が長引くなか、2018年1月にトランプ米政権下で初めて公表された「国家防衛戦略」では、中国はロシア、北朝鮮、イラン、越境するテロリスト勢力よりも主要な競争相手とみなされ、そして2019年3月に公表された米国防省による「インド太平洋戦略レポート」では、日本や台湾などの信頼できるパートナーと協力し、自由で開かれた国際秩序を擁護する戦略が改めて明示された。さらに長い間、米中関係の安定を支えてきた学術文化交流や人的交流も変調をきたしている。

欧州連合（EU）も2019年3月の「EU・中国：戦略的展望」で、中国を「異なるガバナンスのモデルを促進している国際システムのライバル」と位置づけた。また世論操作や工作活動を通じて、その影響力を民主主義国家の国内政治に浸透させようとする中国のシャープパワーに直面しているオーストラリアやニュージーランドでも対中警戒論が高まっている。

中国と西側先進国の対立は顕著化し、いまでは中国は「脅威」となり、「非民主主義の政治制度を世界へ広めようとしているイデオロギーの競争相手」として認識されるようになった。こうした国際情勢の背後に、この約40年の間に中国の対外政策に生じた構造的変動があったことも見逃せない。中国の経済的台頭が国際システムにおける力の分布の変化をもたらし、また共産党政権の正当性を維持するためにも、中国対外政策の目標、プライオリティーと対外戦略は緩やかながらも変貌を遂げている。そこで本稿は、国際システムにおけるパワーバランスの変化により生じた中国の国際情勢認識と対外政策目標の変化、対外戦略、そして、対外政策形成と執行をめぐる国内制度上の変化、という3つの側面から中国の対外政策

の構造的変動を論じ、対中エンゲージメントの有効性を考える。

1 国際情勢認識、対外政策目標の転換

(1) 「富国外交」の始動

改革開放の号令が出された1978年の中国の国内総生産（GDP）は推定で3645億元、1人当たりGDPは381元にすぎなかった。こうした実情を踏まえて、当時の最高指導者である鄧小平は「21世紀の半ばに中国を中進国に」⁽²⁾という目標を設定した。冷戦が終結してから中国は冷戦体制終結後の国際秩序は二極構造から「一超多極」（アメリカという超大国とその他いくつかの強国）構造へと変貌すると捉えた⁽³⁾。この「一超多極」をめぐる議論のなかで自らをその「多極」のひとつとしてみるべきかについて国内で意見が分かっていたほど、当時の中国の自国の経済力と政治力に対する評価は高かったとは言えない。

「独立自主外交」、そして冷戦終結後は「韜光養晦（能力を隠し、力を蓄え時機を待つ）」をスローガンに、中国政府は平和的な国際環境作り、そして経済発展のために1980年代から富国外交を推し進めたが、その特徴は以下の3点に集約することができる。

まず富国外交は、経済発展に必要な資金、技術を提供してくれる日米欧などの先進国との関係強化に軸を置いた。1989年の天安門事件を契機に、人権、主権などの問題で中国を支持してくれる発展途上国の重要性に気付いた中国は、1980年代の発展途上国軽視の姿勢を改めアジア、アフリカとの関係強化に動き、そして2000年代に入ってからラテンアメリカや太平洋島嶼国にも接近した。それでも先進国との関係、特に超大国であるアメリカとの関係は「重要の中の重要」と位置付けられ、極めて重視した。

第2に、西側主導の国際秩序、既存の国際組織や地域組織への参加と関与の姿勢が顕著であった。改革開放政策が採択されてから、中国は国際組織への全面的参加へと方向転換し、国際連合安全保障理事会常任理事国、そして援助国としての「大国」、そして同時に経済発展に必要な資金援助を必要とする「発展途上国」というダブルスタンスで、既存の国際組織に積極的に参加した。

1990年代を通して、西側が主導する国際社会と「軌を一にする（接轨）」ことは中国の国策となっていた。2001年12月に、15年間を要した世界貿易機関（WTO）加盟交渉がようやく妥結し、中国はWTO加盟を果たした。WTO加盟はまさに中国と国際経済との「接轨」を象徴する出来事であった。

富国外交のもとで、多国間主義も中国外交に芽生え始めた。1990年代後半から、中国は積極的に地域組織に関与し、現在ではすべての地域組織との間で協力枠組みを構築した⁽⁴⁾。アジアにおいては、1996年に中国・東南アジア諸国連合（ASEAN）対話、2001年に上海協力機構（SCO）、2003年に六者会合（米韓日中ソ、北朝鮮）がそれぞれ立ち上げられ、2005年には中国はオブザーバーとして南アジアの地域機構である南アジア地域協力連合（SAARC）に参加した。欧州では中国・EUサミットと中国・中東欧サミット、アフリカでは中国・アフリカ協力フォーラム（FOCAC）と中国・アフリカ連合の2つの枠組みが動いている。そしてアラブ地域では中国・アラブ諸国協力フォーラム、中国・湾岸協力理事会（GCC）戦略対話、

ラテンアメリカ・カリブ地域では中国・ラテンアメリカ・カリブ諸国共同体（CELAC）戦略対話も構築された。さらに、2006年ごろから中国は太平洋島嶼国に接近し中国・太平洋島嶼国経済発展協力フォーラムを設立し、2014年以降は習近平国家主席と国交を有する8カ国の首脳会談が2回にわたり開催された。

2002年に「南シナ海における関係国の行動宣言」が中国とASEANの間で締結され、また2003年から動き出した六者会合を主宰するなど、国際秩序、地域組織に参加し地域平和に建設的な役割を果たそうとする中国の外交姿勢は、中国に対するエンゲージメントの成果⁽⁵⁾とも受け止められ、高く評価された。

第3に、この時期の中国の対外政策はイデオロギーに依拠せず、同盟を結ばないことを原則とした。旧ソ連の崩壊や中央アジアの「色革命」を通じて、中国指導者は共産党政権の正当性を確保するうえで経済発展だけでは不十分で、国家の統治能力ならびに共産党による軍や社会への支配も極めて重要であるとの認識をもつようになった⁽⁶⁾。共産党政権である限りイデオロギーは政権の存続にかかわる問題であるがゆえに、中国政府は1980年代前半から今日まで、愛国主義運動を重視している。こうした国内のイデオロギーへの依存と対照的に、中国はイデオロギーにとらわれない対外政策に努め、経済発展に資する平和な環境を作り出すべく、すべての国との関係改善と強化に取り組む全方位外交を展開した。

中国の富国外交は大きな成果を上げ、いまでは中国は世界の多くの国にとって最大の貿易相手国であり、2010年には日本を追い抜いて世界第2位の経済規模、2016年には世界第2位の対外投資国となった。中国はいわば既存の国際秩序の最大の受益者である。

(2) 「強国外交」へ

経済力の増大に伴い、2000年代初めから中国は「台頭」を強く意識するようになり、2003年11月に開かれたボアオ・アジア・フォーラム（BAF）で中国改革開放フォーラム理事長の鄭必堅が「平和的台頭」論を提起した。2008年の世界金融危機が「国際システムと国際関係に深刻な変化を引き起こした」⁽⁷⁾とみた中国は、国際秩序は「大変革、大調整、大発展の時代に至った」⁽⁸⁾との国際情勢認識をもつようになった。

こうした国際情勢認識の下で、中国は「強国」を目指すべく、鄧小平が唱えた「韜光養晦」スローガンから、「堅持韜光養晦、積極有所作為（韜光養晦政策を堅持しつつ、積極的になすべきことをする）」という新しいスローガンに2009年ごろから切り替え、「堅持」と言いながらも実際は「有所作為」に力点を移した。

習近平政権は強国を実現するために、建国百周年に当たる今世紀半ばに「総合国力と国際的影響力において世界の先頭に立つ」「社会主義強国」になる目標を打ち出した。現在進行中の第4次産業革命は大国たる中国の台頭と衰退を左右するものであり、国家間のパワーバランスを変える大きな力を有している⁽⁹⁾との認識から、強国に向けた「中国の夢」はさらに膨らんだ。

強国外交はまさに台頭のための対外戦略であり、「国益の擁護（維権）」、「国威発揚」、そして「中国を取り巻く国際環境の安定化（維穩）」は重要な政策目標となった。

1994年に発効した国連海洋法条約は中国の国益再定義のきっかけとなった。国連海洋法条

約には新たに排他的経済水域（EEZ）を導入し、これに関する各国の申請文書の提出期限を2009年5月12日とした。提出期限をにらみ、2006年ごろから中国は従来の経済発展に加え「国家主権と安全」を新たに国益として付け加えた。それ以降、中国は「国家主権、安全、発展利益」に資する外交政策を重視し、海洋問題などの「核心利益の問題」においては強硬な姿勢を示すようになった。

中国の強さを誇示する「国威発揚」も強国外交の重要な政策目標のひとつである。中国は建国以来一貫して巨大な市場をアメとしてちらつかせ、他国との政治関係強化に利用してきた。しかし近年においては、中国は増大した経済力をムチとして利用し、他国の行動に懲罰を加えるようになった。尖閣諸島近海での漁船衝突事件後の日本に対するレアアースの輸出制裁、劉暁波へのノーベル平和賞授与問題でノルウェーサーモンの輸入制限、スカボロー礁の領有権をめぐる対立でフィリピンに仕掛けたバナナ戦争、終末高高度防衛（THAAD）ミサイル配備で韓国への団体旅行禁止令、外国人による政治献金を禁止する法案やファーウェイ（Huawei）問題で中国と対立するオーストラリアへの石炭輸入制限など、自国の国益にそぐわない他国の政策に対して、中国は経済制裁を頻繁に発動している。

長年続いてきた愛国主義教育にも国威発揚の要素が色濃く出るようになった。抗日戦争物語はこれまで往々にして中国を被害者として捉えていたが、近年は抗日戦争の勝者として描かれるようになった。2018年に中国で一世を風靡した中国中央電視台（CCTV）が製作したドキュメンタリーシリーズ（「すごいね！ わが国〔厉害了、我的国〕」）も、「中国のすごさ」をアピールする内容であった。強国外交はナショナルプライドを刺激し、ナショナリズムを助長している。

こうしたなか、強国外交のもうひとつの目標が「平和な環境作り」から「国際環境の安定化」へ変化したのも自然の流れと言えるかもしれない。2000年代以降徐々に形成されたこうした強国外交は、富国外交とは異なる特徴を有している。

まず強国外交は、先進国との関係の安定化を図りつつも、発展途上国との連携を強化する「南南協力」に軸を置いている。中国は世界金融危機以降、新興市場国が参加する20カ国・地域（G20）や新興5カ国（BRICS）を自国の影響力を発揮する足掛かりとして重要視している。また、発展途上国との関係強化は習近平の肝いりの対外政策である「一带一路構想」の重要な狙いのひとつでもある。

第2に、グローバルガバナンスにおける中国の影響力増大に力点を置く強国外交の下で、中国は国際組織と地域組織との関係強化に努めつつも、中国を中心とした組織の設立に力を入れている。2015年7月に発足したBRICS新開発銀行に続き、アジアインフラ投資銀行（AIIB）が2016年1月に開業した。日本主導のアジア開発銀行（ADB）のライバルと目されている中国主導のAIIBは、いまでは100カ国・地域が加盟し、高い格付けを有する国際金融機関に成長した。そして中国は、英国の国際戦略研究所（IISS）が主催するアジア安全保障会議（シャングリラ会議）に対抗する香山フォーラムを立ち上げ、2018年の第8回会合には約80カ国から参加があったという。1990年代から中国は大メコン川流域開発に積極的に参加していたが、2016年にその対抗組織である中国主導の瀾滄江・メコン川協力サミットが開催された。

第3に、強国外交の下では、イデオロギーの色彩は濃い。イデオロギーを政権の正当性に据えつつも、共産党政権の存続に対する現政権の危機意識はむしろ強い。『中国外交白書』は2010年に初めて「安全外交」について言及し、習近平国家主席はさらに2014年4月に開かれた中央国家安全委員会の初回会議において、「総体国家安全観」⁽¹⁰⁾ という概念を提起し、社会主義国家体制にとっての「人民の安全、政治の安全、経済の安全、軍事・文化・社会の安全」の確保を訴えた。

戦争に直面していないにもかかわらず、習近平政権は中国の安全情勢がますます厳しくなっているとみている。「西側の敵対勢力によるイデオロギーの浸透により、国際レベルにおいては主権、安全、発展利益、国内では政治の安全、社会の安定に対する圧力が強まっている」⁽¹¹⁾ と言う。こうした論調からもわかるように、中国は西側諸国とのイデオロギー対立を強く意識し、また西側諸国による「和平演変」（平和的手段で中国の社会主義体制を転覆すること）に対する強い警戒意識が高まっている。

「和平演変」を阻止するために、中国政府は中国の「道、理論、制度、文化」に対する4つの自信を高めるキャンペーンを展開した。そして一帯一路構想のもとで、「中国経験」を広める動きも加速している。

2 変容する中国の対外戦略

前述のように、富国外交のもとでは中国は全方位外交を展開し、経済発展に必要な市場と資源の獲得のために、国際・地域組織との協力関係を構築し、先進国との関係を強化した。そしていま世界は未曾有の変革期にあるという情勢判断に基づき、中国は強国外交を展開し、自国の影響力圏作りに尽力している。そのための外交戦略の中心に据えているのは「グローバルパートナー関係ネットワーク」構築である。

(1) 「グローバルパートナー関係ネットワーク」の構築

2014年11月に開催された中央外事（外交）工作会議で、習近平国家主席は「グローバルパートナー関係ネットワーク」を通じて、グローバルガバナンスにかかわる国際システムの改革を促進する戦略を初めて提唱した⁽¹²⁾。

「グローバルパートナー関係ネットワーク」は、中国が1990年代初頭から推進したパートナーシップ外交の延長線上にある戦略である。1993年、中国はブラジルと初めてのパートナーシップ（戦略的協力パートナーシップ）を結んでから、2015年までに75カ国、5つの地域ないし地域組織とパートナーシップ関係を締結したという⁽¹³⁾。

「グローバルパートナー関係ネットワーク」は、もともと同盟の対峙概念として、ロシアにより提起された対外政策（network partnership diplomacy）である⁽¹⁴⁾。2014年の中ロ共同声明に、中ロ両国政府は「ネット状のパートナーシップ外交に向けた各種の努力を支持する」ことが書き入れられた。同声明では、ネット状のパートナーシップ外交について次のように説明している。「ネット状のパートナーシップ外交の目的は国際協力における柔軟なメカニズム作りにある。G20、BRICS、SCO、中国・ロシア・インド協力枠組みなどの柔軟なメカニズムはその好例となる」⁽¹⁵⁾。そして、このネットワークの概念は習近平国家主席の発言により、

パートナーシップ外交にとって代わり、中国の対外戦略の代名詞となった。

同盟と異なり、「ネットワーク」は強制力をもたずその実効性が担保されない反面、敵国を想定しないため国際的反発を招きにくく、またメンバーシップの拡大も容易である。であるがゆえに、中国は「グローバルパートナー関係ネットワーク」構築を重視しているのであろう。

そして何よりも、「グローバルパートナー関係ネットワーク」構築戦略は中国の影響力拡大に寄与している。ネットワークでは「many-to-many」の原理が働き、平等性を有しているが⁽¹⁶⁾、中国が構築した地域協力の枠組みはむしろ「China+マルチ」という「many-to-one」の形式をとっており、本来ならば同盟や派閥などがもつヒエラルキー性も兼ね備えている。

閻学通をはじめとするいわゆるタカ派国際政治学者は中国には同盟関係が必要であると主張している。こうした論調に対して、中国政府は「富国外交」の原則のひとつである「不同盟政策」を堅持し、同盟ではなく「ネットワーク」構築を提唱した。しかしながら、中国が進める「グローバルパートナー関係ネットワーク」は実際のところ中国の国際的影響力を高める同盟関係に近いヒエラルキーを有している。そのうえ、中国式ネットワーク構築戦略において「ノード」⁽¹⁷⁾の重要性が強調されていることから、中国とこうした「ノード」となる国々との間で同盟あるいは同盟に似た関係が将来構築される可能性も十分ある。

中国の「グローバルパートナー関係ネットワーク」構築戦略は、アジアとグローバルの2つを柱として展開されており、制度的覇権、経済覇権、政治・イデオロギー覇権、軍事覇権という4つの方向性をもっている。これは、中国の台頭戦略はチャールズ・キンドルバーガーとロバート・ギルピンの「覇権安定論」や「構造的パワー」といった国際政治理論から強い示唆を得たからである⁽¹⁸⁾。

(2) 「アジア+」ネットワーク戦略

アジアは世界で最もダイナミックな経済的潜在力をもつ地域であり、自国のバックヤードであるとの認識から、台頭する中国はアジアに対して外交攻勢を強めている。アジアにおける「グローバルパートナー関係ネットワーク」の構築を、一部の学者は「アジア+(プラス)」と名付けている。

アメリカによる封じ込め戦略にくさびを打ち込み、自国の影響力圏構築に向けて、中国は自国を中心に据えた地域組織作りに取り組み、地域の自由貿易協定(FTA)を促進し、アフガニスタン、北朝鮮、中印紛争などの地域紛争に関与し、積極的な外交展開をみせている。SCOはユーラシア大陸の地域組織としての機能が重視され、メンバーシップも増加傾向にある。東南アジア諸国との協力チャンネルに加え、前述した中国が主導するメコン川協力の組織も立ち上げられた。北朝鮮の核開発問題で進展が見込まれないなかでも中国は北東アジアの経済協力を推進している。経済領域では中国ASEAN・FTA、中国パキスタンFTAなどすでに始動しているFTAに加え、中国は日中韓FTA、中国SCO・FTA、東アジア地域包括的経済連携(RCEP)、中印FTA構想を積極的に進めようとしている。

そして「アジア+」ネットワーク戦略を推進するうえで、地域大国との関係強化は中国にとって何よりも重要である。地域大国の対中警戒意識を軽減するために、近年、中ロ、日中、

中印などの二国間協力を基軸とした第三国協力を推進する「中国+1+ α 」の協力構想も浮上している。

(3) 「グローバルネットワーク」戦略

グローバルネットワーク戦略における制度作りにおいて、既存の国際組織に加え、中国が格別に重視しているのはG20とBRICSである。近年中国は「BRICS+」戦略を通じて、BRICSの政治的影響力の拡大に力を入れている⁽¹⁹⁾。2013年3月に開催されたBRICSサミットの際にエジプト、ナイジェリアなど一部のアフリカ首脳との会合も同時に開催され、アフリカ諸国とのインフラ協力が審議されたという。そして2014年はラテンアメリカ諸国との首脳会合、2015年はBRICSとSCO諸国との会合、2016年はアフガニスタン、バングラデシュなどSAARCの加盟国との会合がBRICSサミットと並行して開催された。2017年になると中国は「BRICS+」を正式に提唱し、BRICS以外から、2017年に5カ国、2018年に22カ国がBRICSとのダイアログに参加したという。

新興大国（南）と先進大国（北）が対等に渡り合える場としてのG20の役割は近年低下しているが、中国は環境、深海、北極・南極、宇宙、ネット空間などの新領域における国際ルール作りの場としてG20が依然として重要な役割を果たしていると認識している⁽²⁰⁾。

かくしてG20、BRICS、中国と各地域組織との協力枠組みで締結されたアクションプラン、覚書などを通じて、中国はデジタル経済を含めた新領域にかかわる国際ルール作りにおいて実質的な指導力を発揮しようとしている。

経済領域では、中国は「グローバルFTAネットワーク」構想を推進しようとしている。前述したアジアでのFTAネットワークに加え、一帯一路の沿線で中国を中心に据えたFTAネットワーク構築も13次5カ年計画のなかに書き入れられ、進められている。

日本が主導している「環太平洋パートナーシップ（TPP）に関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）」は中国に対するヘッジ政策とみる向きもあるが、実際のところ中国はCPTPP、新サービス貿易協定（TiSA）、日EU経済連携協定（日EU・EPA）のルールは今後の世界基準になるとみており、中国も積極的にTPPや日EU・EPAルールを採用すべきだ⁽²¹⁾としている。中国政府は「広範かつ高水準」のFTA構築を政策目標とし、ネガティブリスト、ISDS⁽²²⁾、知的財産、環境保護、労働者保護、国有企業政策などで、対策をとる必要があることも認識している。

こうしたことを背景として、中国政府は2013年以降、国内でTPPに基準を合わせた自由貿易試験区を4回にわたり設置した。上海自由貿易試験区はTPP参加を模索するための実験区と言われ、2013年9月に始動した。2015年に習近平政権はさらに広東、天津、福建、遼寧、浙江、河南、湖北、四川、陝西、重慶の10の自由貿易試験区の設置を発表した。そして、2018年5月に、国務院はさらに広東、天津、福建自由貿易試験区の改革開放を進化させるための追加策を打ち出した。広東は広東・香港・マカオを中心に、21世紀海上シルクロードを推進し、天津是北京・天津・河北の3つの省と市の連携を強化し、福建は兩岸を中心に経済連携を強化すると、それぞれの役割を明確にした。さらに、2019年8月に、山東、江蘇、広西、河北、雲南と黒龍江の6つの自由貿易試験区が新設された。

しかしながら、中国国内で行なわれた実験は必ずしもうまく進んでいないようである。金融改革の試験区である上海自由貿易試験区では、人民元の国際化、金利の自由化、サービス業の開放拡大など、法制度の変更を含めた政策が認められており、またその制度設計はおおむねTPPの基準に合致しているという。にもかかわらず、実際のところ上海自由貿易試験区の政策は現行の政策と整合性がとれていないため、同区における政策とその運用が円滑に進捗することは難しいようである。2019年6月に発表された『中国自由貿易試験区発展報告』では、ネガティブリストの導入など上海自由貿易試験区の成果をたたえながらも、金融資本市場の開放が遅れていることを認めている⁽²³⁾。

上海自由貿易試験区の経験からもわかるように、金融改革は司法・検察の独立、中央銀行の信用度、政府に対する責任追及制度などの政治面の改革を必要としており、CPTPP、TiSA、日EUのEPAのルールの採択は中国経済の市場化、政治の民主化に関する改革も伴うプロセスでもある。中国政府は自由貿易試験区で「広範かつ高水準」なルールを試験的に導入し、金融の自由化と貿易利便化、ネガティブリストの導入に合わせた新しい政府機能を試行し、フィージビリティ、経済効果、政治リスクを検証しているが、現在の段階において資本市場の開放よりも政治リスクの管理を最も重視している。

軍事ネットワークの構築も「グローバルネットワーク」戦略の重要な一環である。富国外交の下では中国は非伝統的安全保障を中心に他国との軍事関係を強化してきたが、強国外交の時代になってからは伝統的安全保障分野の軍事協力も重視されるようになった。2015年の『中国国防白書』は、国家利益の拡大に伴い、中国の軍隊は地域と国際安全協力を積極的に参加すべきだと指摘する。同白書によれば、特に国益に深くかかわる重要な国際安全協力で中国は積極的に対応すべきだという。

3 分権から集権へ

中国の対外政策の構造的変動は国内制度の側面でも顕著にみられる。改革開放政策が採択されてから集団指導体制をとっていた胡錦濤体制までは、その最大の特徴は「権力の集中」と「権限の分散」にある⁽²⁴⁾。党和国家体制が採用されていることから中国共産党が絶大な権限を有しているが、政策レベルにおいては共産党の絶大な権力は政策を実行する各省庁、地方政府などに権限として分散されている。こうした「分断化された権威主義体制」の下では、地方政府、資源関係企業などの多様なアクターが対外政策の「関与者」として浮上し、対外政策の調整が機能しない状態にあった⁽²⁵⁾。

冷戦終結後から胡錦濤政権期までの対外政策決定は2段階で行なわれていた⁽²⁶⁾。中央指導部は国家の対外戦略の原則や基本方針あるいは重要とされる問題をめぐる対外政策を決定し、各省庁、各地方政府などは曖昧な対外戦略の原則や基本方針を独自に解釈し、具体的な対外政策の決定・執行にかかわる権限を有していた。

しかし習近平体制になってから、各省庁、各政府などがもっていた解釈権が取り上げられ、対外政策の形成と決定は集権化に向かった。2012年の中国共産党第18回全国代表大会（党大会）で「党中央の権威を擁護し、対外政策に対する中国共産党の統一指導の強化」が提起さ

れ、対外政策に関する機構改革も進められた。

対外政策にかかわる国内体制改革は党の指導強化を通じた「計画外交」と「協調体制」を中心に据えた。そして、こうした機構改革において指導的な役割を果たしているのが外交部である。中央の制定した対外政策が計画どおりに各地方政府で実施されるために、外交部の幹部が各省庁、主要企業、大学、各地方の党校、地方政府に出向き、外事規律にかかわる知識を広めるための講座を実施している。また中央の制定した戦略に地方政府を計画どおりに参加させるために、外交部は国際社会に向かって中国の地方を紹介し、地方の輸出を促進するイベントなども行なっている。さらに地方外事幹部の人材育成も外交部の指導の下で進められている。

協調体制作りの面では、地方政府の外事弁公室の間での定期的な会合、資源共有メカニズム、イベントの共催などの制度も近年始動し始めている。

おわりに

改革開放の約40年の間、中国の対外政策の主軸は先進国との関係強化から南南協力へ、西側主導の国際秩序に対する姿勢は積極的な参加から中国主導の国際組織の構築へ、さらに中国の対外政策におけるイデオロギー色も強くなった。こうした変化に伴い、中国はいま「グローバルパートナー関係ネットワーク」の構築を通じて自国の影響力圏を作り出そうとしている。さらに対外政策をめぐる国内制度も分権から集権へと変貌を遂げ、いまでは「計画外交」を実施している。中国の対外政策の構造は大きく転換したのである。

過去40年の中国の対外政策を振り返れば、今後中国と西側先進国との間での覇権争いとイデオロギーの対立はエスカレートする可能性は高いが、こうした厳しい現状にもかかわらず、もし中国が引き続き台頭できるのであれば、戦後初めての非西洋、非民主主義国家が世界をリードすることとなる。世界を二分する新冷戦を回避するためにも、新しい対中エンゲージメント政策が求められる。中国は自国を中心に据えて構築した国際組織と地域組織に積極的に関与することが必要であり、また「広範かつ高水準」のFTA構築戦略を後押しすることも重要である。

そもそも米中貿易戦争のなかでも中国は「中進国の罨」を回避することが可能なのか、そして「計画外交」で中国の外交はダイナミックに展開し、成功できるのか。その答えを出すにはまだ時間が必要であろう。

- (1) Elizabeth C. Economy, *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*, Oxford University Press, 2018.
- (2) 『鄧小平文選』第3巻、328ページ。
- (3) 高木誠一郎「ポスト冷戦構造と中国外交の『新段階』」『国際問題』1993年1月号 (No. 394)、18-19ページ。
- (4) 青山瑠妙・天児慧『超大国・中国のゆくえ2 外交と国際秩序』、東京大学出版会、2015年。
- (5) Alastair Iain Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*, Princeton University Press, 2003.

- (6) David Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*, University of California Press and Woodrow Wilson Center Press, 2008.
- (7) 「2007年中国外交碩果累累——專訪外交部長楊潔篪」〈http://news.xinhuanet.com/politics/2007-12/24/content_7307367.htm〉(2015年7月3日最終アクセス)。
- (8) 「外交部部長楊潔篪會見中外記者」〈<http://news.qq.com/photom/yjc2011.htm>〉(2015年7月3日最終アクセス)。
- (9) 傅瑩「人工知能対国際関係の影響初析」『国際政治科学』2019年第4巻第1期、1-18ページ。
- (10) 張銳「試論中国夥伴関係網絡的政治安全効応」『国際展望』2016年第5期、45ページ。
- (11) 「居安思危、共筑国家安全精神長城」『中国国防報』2017年4月12日。
- (12) 『世界知識』2018年第14期、6ページ。
- (13) 王毅「構建以合作共贏為核心的新型國際關係——在中国發展高層論壇午餐會上的演講」(2015年3月23日、北京)。
- (14) 成志傑「網狀夥伴外交機制——中俄合作的新道徑」『俄羅斯研究』2015年第3期、121ページ。
- (15) 「中俄關於全面戰略協作夥伴關係新階段的聯合聲明」〈http://www3.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1157763.shtml〉(2019年8月7日最終アクセス)。
- (16) “Network Institutionalism,” *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, June 2008, pp. 3-4.
- (17) 「ノード」とはネットワークへの接続ポイントである。
- (18) 中国における「覇権」議論については、Tse-Kang Leng, Rumi Aoyama eds., *Decoding the Rise of China: Taiwanese and Japanese Perspectives*, Palgrave Macmillan, 2018を参照。
- (19) 青山瑠妙「台頭を目指す中国の対外戦略」『国際政治』第183号(2016年)、125ページ。
- (20) 「何亜非：夯實G20『全球經濟治理主要平台』地位」〈<http://opinion.huanqiu.com/hqpl/2019-06/15049574.html?agt=15422>〉(2019年8月7日最終アクセス)。
- (21) 賀平・沈陳「RCEP与中国的垂太FTA戰略」『國際問題研究』2013年第3期、56-57ページ。
- (22) ISDS (Investor-State Dispute Settlement) 条項とは、投資家が投資先の国家の政策によって被害を受けた場合に、その国家を第三者である仲裁裁判所に訴えることができるというものである。日中間では締結済み。
- (23) 「首份『中国自由貿易試驗区發展報告』發布 我国自貿試驗区建設進入全新階段」〈<https://finance.sina.com.cn/roll/2019-06-23/doc-ihytcerk8715741.shtml>〉(2019年8月7日最終アクセス)。
- (24) 青山瑠妙『中国のアジア外交』、東京大学出版会、2013年。
- (25) リンダ・ヤーコブソン、ディーン・ノックス(岡部達味監修/辻康吾訳)『中国の新しい対外政策——誰がどのように決定しているのか』、岩波現代文庫、2011年。
- (26) 青山、前掲書『中国のアジア外交』。

あおやま・るみ 早稲田大学教授

<https://www.waseda.jp/gsaps/about/faculty/aoyama>
luming@waseda.jp