

総論・提言

高木誠一郎・角崎信也

現在の中国の対外政策はどのような動因で展開されていて、どのような方向に向かっていくのか。諸外国は、中国のそうした政策展開あるいはその存在そのものに対していかなる認識を持っていて、いかなる対応を取っているのか。そして、その相互作用は既存のリベラルな国際秩序にどのようなインプリケーションを持つだろうか。本報告書を構成する20の章は、これらの問題に、それぞれ異なる視点からアプローチしたものであった。この総論では、各章が解明した重要な諸側面を集約し、上記の問題についての本報告書全体としての主張を提示する。その上で、国際秩序が急速に変化する中、国際社会の平和と安定を維持するため、日本としてどのような戦略を持ち、いかなる政策を実施していくべきか、いくつかの提言を行う。

1. 中国の国内情勢と対外政策の動向

(1) 国内情勢と対外政策の因果関係

習近平政権期(2012年-)における中国の対外政策は、李論文(第3章)が指摘している通り、大国としての自信と、その強大な経済力・軍事力を背景とした、積極的な対外進出を特徴とする。それには、「一帯一路」構想による対外関係の深化・拡張や、国境・海洋における強硬な主張と行動が含まれる。では、こうした習近平政権の対外政策は、どのような国内的動因によって形成され、展開されているのか。

山口論文(第2章)は、国内的要素が対外政策に影響する3つの経路を提示している。これに沿って、胡錦濤政権と比較して、習近平政権の対外政策形成の特徴を、以下のように列挙することができよう。

第一に、高原論文(第1章)、山口論文、李論文、あるいは角崎論文(第4章)も言及しているように、中国共産党中央委員会、政治局およびその常務委員会に所属する他のリーダーたちに比して、習近平総書記の権力は圧倒的に強力である。前政権期、胡錦濤自身を含む常務委員たちの権力配分は比較的均等であり、また、江沢民元総書記を含む引退幹部の影響力も残存していた。それゆえ、胡が採りうる対外政策の範囲は、その他のリーダーの支持が得られる範囲に限定されており、とりわけ、人民解放軍や世論(を根拠とした他のリーダーからの批判)に対して脆弱であった。これとは対照的に、習近平はすでに党指導部内において、また軍内においても突出した権威を確立しており、ゆえに、対外政策決定においてリーダーシップを発揮することが容易である。

第二に、山口論文や角崎論文が述べているように、政策執行諸機関に対する党中央による統制が強化されている。胡錦濤政権は、軍や海上法執行機関が、事前に外交部やその他のアクターとの意見交換を経ることなく、自身に与えられている対外政策上の裁量権を行使することがあった。しかし、角崎論文が整理しているような諸改革を経た習近平政権下において、軍や世論の強い影響を受けて政策決定が過度に「維権」(領土・領海における権益の保護・強化)に傾くといった事態や、軍や海洋機関などの強硬なアクターが独断で行

動し、それを中央が追認するような状況は生じにくくなっている。

第三に、西本論文（第5章）や小嶋論文（第6章）が論じているように、習近平政権下において、党による社会の管理は著しく強化されている。胡錦濤政権は、メディアをして、人々の声を代表させ、表出させることを重視したため、比較的自由的な言論空間が社会に開かれていた。しかし、西本論文によれば、こうした胡錦濤のリベラルな姿勢は逆に、営利を追求して対外強硬的な論調に傾いたメディアの影響を受けて愛国世論が高揚する状況を招いた。権力基盤の弱い胡錦濤はこうした世論に応えざるを得ず、結果としてその対外政策は硬直化した。これに対して習近平政権は、党の政策や思想の宣伝以外のメディアの役割を制限し、インターネットなどにおける人々の発言もデジタルツールを駆使して綿密に監督している。こうして社会の言論空間が封鎖された結果として、現政権下では、愛国世論が自律的に高まり、それに対外政策が拘束されるという状況は起きにくくなった。

これらの分析結果を踏まえ、結論的に以下のことが指摘できよう。すなわち、習近平政権期において見られる対外行動の多くは、習近平自身の強いリーダーシップの下で決定されたものと考えられる。もう少し厳密に言えば、現在の中国の対外政策には、習近平自身が持つ政策選好や世界観、あるいは、習近平に近い部門やリーダーの利益が反映されやすいということになる。

（2）対外政策の動向

では、習近平はどのような国際政治観や国際情勢認識を持っている指導者であり、またどのような部門の利益にとりわけ配慮していると言えるか。これらの点は、習近平政権を代表するいくつかの対外政策、具体的には、対米政策、「一帯一路」、対日政策の展開を、各章の論文を手掛かりに整理していく中で見て取ることができるだろう。

①対米政策

習近平政権期が現在直面する最大の外交的課題は対米関係である。林載桓論文（第7章）にもある通り、2017年末以降、米国の対中批判が一気に顕在化する。山口論文は、こうした米国の強硬姿勢をどのように評価するかについて、中国国内で論争があったことを述べている。2018年前半は、習政権のやや傲慢な対外姿勢が米国の対中強硬化を招いたとして、習を批判する声が国内で上がったが、夏以降、覇権国としての米国の特性そのものに原因を求める議論が主流となる。米国は歴史的に、その覇権的地位を脅かしうるいかなる挑戦国に対しても、その発展を抑圧する措置を講じてきたし、今回の対中圧力も同様だという主張である。

むろん、習近平政権は即座に米国と正面から対立しようとしているわけではないし、現時点でその能力が不足していることも自覚している。しかし、米国の対中圧力が、中国台頭の必然的な帰結であると認識する習政権からすれば、「中華民族の偉大なる復興」という「中国の夢」を取り下げない限り、米国との対立は早晚不可避ということになる。ゆえに習政権は、この対米競争を長期的な視野で見据え始めている。当面米国との決定的な関係悪化を回避しつつ、経済成長と軍事力強化を続けることで、長期的に自身にとって有利な状況を創り出そうという戦略である。

ただし、山口論文が指摘している通り、より戦術的なレベルにおいて、当面どの程度対

米協調的に、あるいは強硬的に対処するかをめぐって、習近平政権内に明確なコンセンサスはない。そのことは、米中貿易交渉において、それまで譲歩する姿勢を示してきた中国側が、2019年5月に突如強硬化し、まとまりかけた合意が頓挫した事件に象徴的に見て取れる。高原論文の指摘によれば、習政権内には、外圧を利用して国内の経済構造改革を進めようとする改革派と、国有企業や既得権益を守ろうとする保守派の間で、対米政策をめぐる意見の分岐があるという。後者に関連して、李論文は、習近平第2期政権の25名の政治局委員の17名が地方幹部出身者であり、彼らは一般に、マクロな財政規律よりも、短期的な経済発展のための開発を重視する傾向があることを指摘している¹。報道によれば、米国側は、中国各級政府が企業に提供する産業補助金の撤廃を求めたが²、補助金を梃子とした産業誘致は、管轄地域のGDP成長を促すために地方幹部が用いる常套手段であり、これを撤廃することは、とりわけ地方出身幹部にとって受け入れ難いものであっただろう。他方で、対米交渉を担当する劉鶴を含む改革志向幹部が力を失ったわけではない。対米貿易交渉をめぐる中国の方針は、今後も一定範囲内で揺れ動くことが予想される。

②「一带一路」構想

習近平政権を象徴する対外政策構想は、言うまでもなく、「一带一路」である。2013年秋より始動した「一带一路」構想は、中国が大きな経済力を背景に、とりわけ米国の影響が直接及びにくい地域を中心に、その影響力を世界大に拡張していこうとする巨大な構想と目されている。「一带一路」には、既存の国際制度では埋められなかった国際社会の巨大なインフラ需要と供給との間のギャップを改善し、貧困の削減や人的・物的流通の円滑化に貢献し得るという肯定的な側面もある。ゆえに、多くの諸外国がそれに期待し、協力を表明してきた。しかし、2017年頃より、その投資の国際規範からの乖離が問題視され、とりわけそれが「債務の罠」に当たるとの批判が高まることになった。伊藤聖論文(第9章)によれば、これを受けて習政権は「一带一路」の質的向上と多角化を進めている。その一環として、近年強力に推進されている「デジタルシルクロード」がある。それは、現時点では依然実績に乏しいものの、新興国において急速に高まるデジタル化需要に、どの国よりも率先して応えようとする構想であり、これら諸国と中国との関係、あるいはデジタル領域における国際的なルール形成における中国の影響力を強化する潜在力を持っている。

これと同時に、中国は近年、被投資国の財政健全性等の国際的な規範を積極的に受容する姿勢を示しつつある。こうした柔軟な政策調整には、対米関係の悪化も背景として作用していよう。中国としては、欧州を含む重要な諸外国が対中圧力形成において米国と結託することを防がなくてはならず、あわよくば、経済的関係の強化によって、それら諸国と米国との「離間」を進める必要がある。習近平政権にとって「一带一路」は、対米競争を長期的に戦い抜き、「中国の夢」を実現するための最も重要な手段のひとつである。

今後、中国はしばらく、比較的慎重で緩慢な「一带一路」の推進を続けることになるだろう。渡辺論文(第8章)は、中国による積極的なインフラ投資が、アジアインフラ投資銀行(AIIB)や新開発銀行(NDB)などの国際金融機関ではなく、主として中国の国策金融機関である国家開発銀行や中国輸出入銀行の出資を元に推進されていることを指摘している。そうであれば、投資プロジェクトの展開は中国国内の経済情勢に直接左右されることになる。すでに停滞している中国経済が、今般の新型コロナウイルス感染症(COVID-19)

の影響を受けてさらに悪化することは必至の情勢である。その場合、大規模な対外開発投資は、国内からの反感を買いやすいという意味でも、難しくなるだろう。

③対日政策

対日関係も、習近平政権下において大きく変化したと言える。高原論文が提唱する「四要因モデル」に沿って言えば、2018年5月の李克強國務院総理の訪日、および同年10月の安倍総理大臣の訪中に象徴される日中関係改善の背景には、習近平政権の権力基盤の強化、中国経済の減速、米中関係の悪化、および中国世論の対日認識の改善がある。とりわけ、2017年5月より、日本が「一帯一路」について協力的な姿勢を示したことは、習政権をして対日関係改善に舵を切らせる大きなきっかけとなった。その後、米中関係が極端に悪化する中、中国にとって対日関係安定の重要度は増している。持続的な経済成長を維持し、米中競争の長期戦に臨もうとする中国にとって、日本との経済関係は重要であり、何より、日米の緊密な連携によって東アジアに対中包囲網が形成されることを防ぐ必要がある。

しかし、角崎論文も言及している通り、習近平政権は、対日関係改善（「維穩」）と東シナ海における権益の強化（「維權」）を同時に追求している。対日関係が改善基調にある現在においても、尖閣諸島周辺における中国公船の活動はむしろさらに活発化している。李論文が書いているように、習近平と軍とのつながりの強さが、その強硬姿勢の一因を成していると考えられることもできよう。言うまでもなく、そうした状況下で、日本の中国に対する戦略的不信が改善されることはなく、日本の国防における日米同盟の重要性が低まることもない。日中関係改善には、依然、構造的な限界がある。

（3）習近平政権の内政・外交に内在するいくつかのリスク

上記で整理したような中国国内情勢、対外政策の傾向は、当面続くものと考えられる。ただし、習近平政権が、自身の望む政策を長期的に継続していくことができるのは、次に整理するようないくつかのリスクを適切に処理できた場合のみである。

習近平政権にとって最大のリスクは、極端に悪化した米中関係である。習政権は、トランプ（Donald Trump）政権の圧力に対して強硬な姿勢を示し続けてはいるものの、決定的な軍事的対立局面に陥ることも、経済的な「デカップリング（引き離し）」が短期間のうちに進展することも、当然回避しなくてはならない。それゆえ、対米関係においては、少なくとも当面、硬軟を織り交ぜた柔軟な外交が求められる。しかし、すでに対米強硬姿勢に舵を切った習政権が、妥協的な姿勢に「後退」しようとするれば、国内の安定を脅かす大きなコストを支払わねばならない。それは次の理由による。

ひとつに、習近平政権は、前政権に比して、世論の影響から自由に対外政策を決定する裁量を有していると考えられるものの、「敵対関係が明確で、すでに繰り返し報道されて人々に広く認知されている話題」はとりわけナショナリスティックな世論を喚起しやすいという西本論文のもうひとつの指摘に注意を払わねばならない。トランプ政権の一方的で高圧的な対中姿勢が連日報道される中で、米国に対する反感を高めている中国国内世論に対し、「中国の夢」を掲げて愛国世論の支持を集めてきた習近平は配慮せざるを得ない。李論文に、あるいは2019年5月の合意文書撤回に示唆されるように、対米譲歩を「弱腰」と批判する勢力は党内中枢にも確かに存在する。習近平としても、そうした勢力と世論が融

合するリスクは避けねばならない。

2つに、山口論文が述べているように、2018年夏の北戴河会議以降、共産党指導部は、米中対立の悪化は習近平政権の尊大な対外政策にあるのではなく、米国特有の気質によるものであるという共通認識に至った。そこから引き出されるのは、「韜光養晦^{とうこうようかい}」を含む対米宥和的姿勢は、根本的には無意味であるという結論である。こうした対米認識からすれば、米国に対する戦術的な妥協はあり得たとしても、戦略的な譲歩はもはやあり得ない。またこのような対米認識は、対米関係悪化の責任を習近平から逸らす効果（ないし目的）を持っている。裏を返せば、この種の認識の転換は、直接、対米関係悪化の習近平責任論の再燃を意味し得る。この意味において、習近平政権下の対米強硬姿勢はすでに「ロックイン」された状態にある。

国内情勢に起因するこのような諸条件は、対米政策における戦略的後退はもちろん、戦術的柔軟性を発揮することも難しくすると考えられる。それは、後に述べる米国側の対中不信感と相まって、（南シナ海や、あるいは台湾海峡において）両国にとって意図せざる帰結を招く可能性がある。

第二のリスクは、習近平総書記の権力の安定性である。高原論文は、習近平が、就任以来その強力な権力基盤を固めてきたことを認めつつも、それは必ずしも盤石ではないことを指摘している。2018年は、憲法改正に伴う国家主席・副主席の任期制限撤廃、および対米関係の悪化について、党内や社会から習を批判する声が出たとされる。2019年以降も、習の権力を強化しようとする勢力と、それを抑制しようとする勢力との間の「綱引き」は基本的に続いているという。確かに、経済情勢のさらなる悪化に加え、台湾への強硬姿勢が裏目に出て蔡英文民進党政権を長期化・強固化させたこと、香港で起きた大規模な抗議運動に対し有効な手立てを打てず混乱が長期化したことなど、2019年は習政権の「失点」とみなされうる事象が目立った。こうした中で、新型コロナウイルスの問題が発生した。習政権は、自身が認める通り、初動段階から適切な対応を実施することができたわけではなく、そのことが、武漢の惨状を招いた一因であったことは確かだろう。もし感染がそのまま全国に広まっていれば、習の権力基盤にとって最大の挑戦となった可能性がある。だが、少なくとも3月末時点で、習政権は感染の抑え込みに比較的成功しているように見える。高原論文も書いているように、習政権はその成果を、党の強力な領導のおかげだと広く宣伝することに注力しており、どうやらそれはある程度奏功している。むろん、コロナウイルスとの戦いは、ウイルスそのものの抑え込みによって終了するわけではない。より長期的な挑戦は、その経済に対する影響をいかに最小限に抑えるかである。中国国内の情勢はどうあれ、外需の大幅な減少は避けがたく、それを受けて雇用が悪化すれば消費（内需）の回復も遅れる。リーマンショック以後のような大規模政府投資が地方債務のさらなる深刻化を招くことは必至であり、これも選択肢たり得ない。2020年は、習のリーダーシップが厳しく問われる1年になる。

第三のリスクは、習近平政権の高度な集権体制に由来する。西本論文や小嶋論文が書いているような厳格な社会統制下において、政権批判につながり得るような言説が社会から表出される機会はほとんど失われている。また、習近平への忠誠を強制する各種の制度と「反腐敗闘争」の組み合わせによって、党内幹部らにとっても「異論」の提起は極めて難しくなっている。山口論文も書いている通り、この結果、習近平にとって不愉快な事実が伝

達されなくなれば、(大躍進の頃に顕著であったような) 政策改善の遅滞や政策の誤りが増えることにもなり得る。

それだけではない。政策決定権限の中央ないし個人への過剰な集中は、各地方や部門の担当幹部による適時の対応を難しくする可能性がある。新型コロナウイルスの蔓延に対し、武漢市の対応が遅れたことに関して、周先旺市長が「地方政府は情報を得ても、権限が与えられなければ(感染状況を) 発表できない」と発言したことから³、その一例を見ることができる。この点に加えて、集権的なリーダーは、自ら決定した政策の「不満を抑圧することはできるが、結果の責任を回避することが難しい」というウィーヴァー (R. Kent Weaver) の命題も想起する必要がある⁴。対米政策であれ、香港対応であれ、あるいはコロナ対策であれ、ひとたびその失敗が明らかになれば、その批判は直接習近平に向かうことになる。これらの意味において、集権の含意は常に両義的である。強力な権限を持っているとはいえ、あるいは持っているからこそ、習政権は、極めて危うい橋の上を慎重に歩いて行かねばならない。

第四のリスクは、ここ数年の間に米国以外の諸国家の中国に対する目も極めて厳しいものになっているということである。このことは、今後、中国の安全保障環境や、「一带一路」を含む経済外交の成否に重大な影響を及ぼす可能性がある。この内実は次節のテーマである。

2. 諸外国の対中認識と政策

2015 年 3 月に発行された日本国際問題研究所編による報告書『主要国の対中認識・政策の分析』の「総括」は、各国の対中認識・政策の全体を、「両義性」と「多様性」という言葉で表現した⁵。すなわち、各国の対中認識は、総じて警戒要因と協調要因が併存しているという意味において両義的であり、対中政策は、他国との比較という横軸と過去との比較という縦軸のどちらから見ても多様であった。この報告書を通読して明らかなように、本プロジェクトが対象としてきた時期と諸国家についても、同じ言葉を用いて総括することが可能だろう。ただし、5 年前に比してより顕著になっているトレンドは、諸外国の対中認識において「警戒」が占める比重がかなり大きくなっているということである。これを念頭に置きつつ、まずは、各国ごとに対中政策の動向を簡単に整理しておこう。

その際、本報告書が対象とした各国の対中政策を、便宜上、「対立型」、「是々非々型」、「協調型」に分類する。もちろん、3つのタイプの内部には一定のスペクトルがあるし、また異なるタイプの間にあるのは断絶というより、グラデーションの違いである。以下は、各国の対中政策の現状(2018-19 年頃)を示す暫定的なカテゴリーに過ぎない。

(1) 「対立型」

「対立型」の代表はむしろ米国である。2017 年末と 2018 年初めに相次いで発表された『国家安全保障戦略』と『国家防衛戦略』は、中国をそれぞれ「現状打破勢力」、「戦略的競争相手」とみなした。米国と中国(およびロシア)の対立の本質を、「人間の尊厳および自由を尊重する」勢力と「個人を圧迫し、一様性を強制する」勢力との抗争と捉える立場は、梅本論文(第 10 章)の言葉を借りれば、1947 年のトルーマン・ドクトリンを彷彿とさせるものですらあった。その後、2018 年 3 月頃より貿易紛争が激しさを増し、10 月には、安保・外

交政策はもちろん、政治、経済、価値・イデオロギーに至るまで文字通り全面的に中国を批判したペンス（Mike Pence）副大統領演説が行われた。この背景にあるのは、党派を超えて広く共有されている対中関与政策への失望感であり、中国の軍事的・技術的急成長に対する強い警戒感である。2020 年は秋に大統領選挙が予定されているが、その結果がどうあれ、極めて厳しい対中政策は基本的に継続されるものと考えられる。ただし、高木論文（第 11 章）が指摘する通り、具体的な対中政策のあり様については米国内で依然様々な議論があり、政権の構成や情勢の変化に応じて若干の揺り戻しが見られる可能性はあるだろう。

「対立型」に位置づけられるもうひとつの国家はオーストラリアである。福嶋論文（第 18 章）が指摘する通り、オーストラリアは、安全保障上の対米依存度と、経済上の対中依存度がともに強い。ゆえに、1990 年代後半以降のオーストラリアの対中政策は、安保上の警戒と経済上の協調との間で揺れ動いてきた。しかし、近年オーストラリアは、ファーウェイ（華為）や中興通訊（ZTE）等の中国企業の 5G への参入を実質的に排除する決定を下すなど、米国を除く諸外国の中でも突出して厳しい対中政策をとっている。福嶋論文にある通り、その背景には、2017 年の中盤ごろより、政権、大学、研究機関などにおいて中国共産党が資金力を用いてその影響力を浸透させているとの認識が広く共有されるようになったことがある。それは、オーストラリアの主権、政治体制、安全保障、経済利益に深刻な影響を及ぼし得る、資金力を頼みとしたあからさまな浸透工作であり、その事実が明るみに出るにつれて、オーストラリアの対中感情は極端に悪化した。

（2）「是々非々型」

「是々非々型」に位置づけられる国家として、インド、EU 諸国、ベトナムが挙げられよう。

インドは、「是々非々型」のスペクトルの中でも、対中警戒心の強い国家とみなし得るだろう。伊藤融論文（第 15 章）にある通り、2014 年に誕生したモディ（Narendra Damodardas Modi）政権は、中国に対し、安全保障上の懸念と経済上の協調必要性を切り分け、インド経済のためにその力を利用するアプローチをとってきた。しかし、原子力供給国グループ（NSG）加盟やパキスタン過激派指導者の国連制裁指定を中国が阻止し続けたことなどを背景に、対中警戒の比重が大きくなり、さらに 2017 年夏にドクラム危機が発生すると対中関係は極端に悪化した。それでも、2018 年 4 月の武漢でのモディ・習近平会談を分岐点として、印中関係は回復軌道に向かう。モディを対中関係改善に向かわせた最大の要因は米国であった。貿易問題をはじめ、経済、政治・安保あらゆる面でインドに批判の目を向けるトランプ政権の政策を受けて、モディは対米牽制のための対中カードを重視するようになっている。

欧州諸国の場合、地政学的に、中国に対する安全保障上の懸念は大きくない。それでも、他の諸国と同様、対中認識は「両義性」を内包している。林大輔論文（第 19 章）の説明によれば、それは、「規範」と「利益」である。EU 諸国は従来、民主主義、人権、法の支配、開放的な市場、持続的な開発といった規範を極めて重視してきた。ゆえに、天安門事件やチベット問題等に見られる中国の人権弾圧に対し厳しい批判を展開してきた。他方、とりわけ 2010 年の欧州債務危機以降、度重なる経済危機に直面してきた欧州にとって、経済成長を果たした中国からの投資は確かに魅力的であった。ゆえに、習近平政権が提起した「一帯一路」や AIIB に対し、当初非常に積極的な協力姿勢を示した。しかし、林論文が論じ

ているように、2016年頃を境に、EUは対中接近を躊躇するようになり、徐々に批判的傾向を強めていく。その要因の多くは、やはり規範の違いが顕在化したことにあった。南シナ海仲裁裁定に対する反応や、「一帯一路」における国際ルールから逸脱した投資の仕方等に対し、EUは中国に対する警戒感と異質感を増大させた。

むろん、欧州諸国の全てが同じ対中政策をとっているわけではない。佐藤論文（第20章）に明らかな通り、中国と「16+1」の枠組みで結びついている中東欧諸国の場合はやや事情が異なる。そのうちいくつかの国家は、地理上「一帯一路」の「玄関口」に位置するがゆえに対中期待度が高く、また対中関係をEU内における政治的影響力保持のための手段として利用する誘因を持つ。事実、林大輔論文と佐藤論文が書いている通り、ハンガリーやギリシャは、南シナ海問題や人権問題において対中配慮を示し、EUの一体性を損なう行動を採るようになった。ただし、佐藤論文によれば、近年、中東欧諸国の中でも、「16+1」の枠組みに対する慎重な立場が強まっている。その背景には、「一帯一路」関連投資の多くが依然計画段階にあり、進展を見せていないことによる「期待—実施」ギャップがある。

ベトナムは、ASEAN諸国の中では、最も対中警戒心の強い国家に位置づけられよう。庄司論文（第17章）が示す通り、その構造的な背景は、地理的な超近接性と国力の非対称性にあるが、とりわけベトナム国内の対中警戒心を増幅させたのが、2014年に西沙諸島沖で生じたオイルリグ事案であった。むろん、ベトナムにとっても拡大する中国経済の影響は大きく、中国との経済関係の強化は利益となり得る。それでも、ベトナムが「一帯一路」などを通じた貿易・投資関係の深化にやや慎重なのは、ベトナムの貿易赤字がさらに嵩む結果を招くという貿易構造的な問題のほか、中国への経済的依存が深まるほど、安全保障上の立場も弱まるという意識があるからである。ただし、だからといってベトナムは、中国に対し明確な対立姿勢を示しているのではない。それは、政治体制を共有し、比較的緊密な党間関係を有しているということの他に、国力の非対称性ゆえに政治的関係の安定が求められるからでもある。ゆえにベトナムの対中政策は、対中関係の過剰な強化も、明示的な対中対立も避けるという、高度に慎重なものとなっている。

(3) 「協調型」

対して、同じASEANの中でも、ドゥテルテ（Rodrigo Roa Duterte）政権下のフィリピンはむしろ対中「協調型」に位置づけられよう。前アキノ（Benigno Simeon Cojuangco Aquino III）政権は南シナ海問題において中国と対立し、2013年1月には、南シナ海における中国の主張や行動を国際法違反として常設仲裁裁判所に提訴した。しかし、フィリピンの主張をほぼ全面的に認める裁定が下る前月に大統領に就任したドゥテルテは、むしろ対中宥和的な外交に転向した。伊藤裕子論文（第16章）が詳細に書いているように、ドゥテルテのこうした対中姿勢の背景には、経済関係の深化に加え、米国のコミットメントへの不信感がある。中比の間に圧倒的な力の非対称性があるにもかかわらず「米国は南シナ海問題で動こうとはしない」という諦観が、ドゥテルテをして、対中協調による事態の安定確保へと向かわせている。また何より、ドゥテルテの（そして多くの国民の）主たる関心は、国内経済開発に向いている。ドゥテルテのいう「安全保障」とは主として国内の安定と繁栄のことであり、その認識からすれば、中国との経済協力の深化は不可欠ということになる。

ロシアは対中「協調型」の代表格と言えよう。米国とは対照的に、ロシアは中国との良

好な関係を維持し、また強化している。その背景に、米露関係および米中関係の悪化があることは言うまでもない。2014年のクリミア併合以降米欧を含む国際社会から激しい非難を浴びたロシアが国際的孤立を回避するためには、中国との提携が必須であった。これに加え、兵頭論文（第12章）が指摘するもうひとつの重要な要素は、ロシア国内情勢である。プーチン（Vladimir Vladimirovich Putin）大統領は、山積する国内問題からロシア国民の視線を国外にそらすため、対外強硬姿勢を採らざるを得ない。対米強硬姿勢は、プーチンの国内政治基盤の脆弱さの反映であり、その反面、対中連係が重視されるという側面がある。

ただし、こうした対中「政策」は、必ずしも、ロシアの対中「認識」の反映ではない。兵頭論文が書いている通り、とりわけ安全保障面におけるロシアの対中警戒心は根強い。ロシアは、北極海の航路に影響を与えうる中国の「氷のシルクロード」構想を警戒しているし、また、ロシアが中距離核戦力全廃条約（INF条約）に違反してまでも中距離核戦力を持つとした背景には、それをめぐる中露の非対称性を解消しようとする狙いに関係していたものと考えられる。その意味で、ロシアにおいても対中認識の「両義性」は確かに存在する。さらに、興味深いことに、中露の経済関係も、表面的な蜜月と実質との間にギャップがある。伏田論文（第13章）が明らかにしているように、北東アジア地域開発におけるロシアの「東方シフト」と中国の「一帯一路」の連携は、政治的な動機によって表層的に保たれているにすぎない。ロシアの対中協調姿勢は、それほど強固な基盤に支えられているわけではないのである。

最後は北朝鮮である。北朝鮮と中国との関係は、2017年9月の「水爆」実験以後悪化していたが、2018年初頭に金正恩朝鮮労働党委員長が「非核化」に言及し、さらに春になって第1回米朝首脳会談開催が決定されると反転した。その後、金委員長は2019年1月までに4度にわたって訪中して習近平と面会し、さらに、2019年6月には習の総書記および国家主席就任後初の平壤訪問も実現した。このような経緯からすれば、近年の北朝鮮の対中政策は「協調型」に位置づけられよう。ただし、倉田論文（第14章）が明らかにしているように、北朝鮮が対中接近を図る論理と、中国が北朝鮮との連携維持を望む論理の間には「齟齬」がある。中国は、核開発をめぐる問題が米朝二者間のイシューになることを嫌い、平和体制樹立に至る過程に自身が関与し続けることを望んでいる。他方で、北朝鮮が対米交渉の前後において中国との調整を模索するのは、中国が北朝鮮への経済制裁を解除する権限を持つ安保理常任理事国の一員であることに関係している。北朝鮮は、平和体制樹立の問題に中国が関与することを当面望んでいない。

（4）諸外国の対中政策の動向と展望

以上で整理してきたように、諸外国の対中政策は多様である。ただし、対中認識に両義性を内包しているという点で共通している。「対立型」の米国においてさえ、高木論文が指摘するように、中国がすでに大国として存在している以上、一定の協調が必要であるとの議論は説得力を持っているし、オーストラリアにとっての対中経済関係の重要性が減じたわけでもない。「協調型」に位置づけられるフィリピン、ロシア、北朝鮮においても、強い対中警戒心が存在する。「協調型」国家に共通するのは、それぞれの国の対米関係が、対中関係に強く影響を及ぼしている点である。「協調型」はあくまで最近の傾向であり、対米関係に応じて可変的である。

そして、全体的な動向として指摘できるのは、諸外国の対中警戒心は増大しているということである。第2部の各章の議論を俯瞰的に見れば、大きな転換期は、2016-17年であったように思われる。例えば、2016年8月の南シナ海仲裁裁定に対する中国の反応で、中国の国際法軽視の姿勢が明らかとなり、とりわけ価値を重視する欧州やオーストラリアの対中イメージを損なった。翌2017年7月に明らかになった中国によるスリランカ・ハンバントタ港の99年経営権の獲得は、これまで「一带一路」を通じた対中関係の強化に積極的であった国々に衝撃を与えた。同年10月に開催された第19回党大会において習近平は、中国の特色ある社会主義の道は、「急速な発展と独立の保持を望む世界中のあらゆる国家・民族に対し新たな選択肢を提供し、人類の問題の解決に貢献する中国の知恵と中国方案を提供した」と述べ、冷戦期のような世界大のイデオロギー対立がいよいよ始まるかのような印象を国際社会に与えた⁶。さらに翌2018年3月の憲法改正によって国家主席任期制限が撤廃されたことも大きな衝撃であった。これらのほか、2016年6月の中国企業によるドイツ Kuka 買収は、ドイツを含む EU 諸国に、経済交流深化に伴う安全保障リスクを認識させた。それに加え、2017年中盤以降明らかになる、オーストラリアにおける中国共産党による浸透工作は現在に至る同国の対中姿勢を決定づけ、また同年夏のドクラム危機は（少なくとも一時的に）印中関係を極端に悪化させた。2018年1月に『北極政策白書』の中で「氷のシルクロード」が初めて「一带一路」の一部であると関連付けられたことは、ロシアの対中不信感の増幅に一役買っている。

これまで見てきたように、多くの国は、あからさまな対中対立姿勢を採っているわけではない。それは、経済関係の重要性に加え、対米関係のカードとして対中関係を利用しようとする思惑（ロシア、インド、北朝鮮）や、安全保障上のリスクが高いがゆえに政治的関係を安定させようとする思惑（ロシア、フィリピン、ベトナム）など、多様な外部的要素が絡むからでもある。それでも、各国の根底の対中認識は確かに悪化している。

中国はおそらく、自身を囲む国際環境をめぐるこのような情勢を認識している。だからこそ、「一带一路」構想を調整して欧州諸国に再接近し、また日中韓や東アジア地域包括的経済連携（RCEP）等の地域枠組みに対し積極的な姿勢を示している。それでも、上記したようなトレンドが大きく変化することは考えにくい。それは第一に、中国の対外政策における全般的な強硬姿勢が変化する可能性が低いことによる。米国の圧力に対する強い反応も、社会主義イデオロギーの強調も、領土・領海に関する頑強な姿勢も、多分に、習近平自身が置かれている国内的情勢への対応である。ならば、諸外国の対中イメージがどうあれ、それが「核心利益」に関わる問題であるほど、妥協的な政策を採ることは難しい。第二に、今般の新型コロナウイルスの流行が武漢から広がり、その初動対応に遅れが生じていたと諸外国が認識していることは、対中認識の悪化にさらに拍車をかけている。

3. 日本の対中政策をめぐるいくつかの提言

では、以上で整理したような中国の情勢や諸外国の対中政策の動向を踏まえた上で、日本を取り巻く国際環境と国際社会全体の安定を維持・強化するため、日本としてどのような対中アプローチを採るべきだろうか。

トランプ政権が採用しているような対中強硬アプローチや、同政権内で検討されている対中デカップリングは、日本が採り得る選択肢として排除されない。だが、現在のところ

それは、あらゆる政策が試みられた最後に採用されるべき種のものであろう。それは次の3つの要因による。第一に、本報告書の第1部を構成する諸論文が示唆するところによれば、中国は依然として、国内に様々な問題を抱え、それを克服することを第一義的に重視しており、林載桓論文が書いている通り、その対外政策上の目的はせいぜい、「権威主義国家にとってより安全な国際環境の形成」にある。日本が米国を含む諸外国と結託して対中「封じ込め」を形成すれば、中国を、米国に代わって覇権国たる地位を得る以外に体制の生存を維持できないという状況に追い込むことになる。それは、安全保障環境を自ら不安定化させることにつながりかねない。第二に、中国国内にもリベラルな勢力は存在しており、自国の持続的な発展のためにも、国際社会の規範をより積極的に導入すべきだと考える者は少なからず存在している。高木論文が米国内の議論として紹介しているように、強硬策はそうした勢力を弱体化させることで、中国の対外政策をさらに硬直化させる危険性がある。第三に、対中経済関係の維持・強化は依然日本の経済にとって不可欠である。

したがって、日本としては、当面、中国を既存の規範やルールに引き込むための関与と、それらから逸脱した行動を抑止または制止するための圧力の両方を強化することでもって、中国の台頭と国際社会の安定維持の両立を模索する他ない。では、どのように振る舞えば、それらを効果的に実現していくことができるのか⁷。

それを考察する上での前提は、対中政策は、日本一国で展開しようとする場合その効果は限定的であるが、諸外国と連携しつつ、あるいは少なくとも「同方向の行動」を確保しつつ展開する場合に、より大きな効果を期待できるということである。その意味において、日本にとって対中政策は、中国と利害関係を持つ諸外国に対する政策でもある。

幸い、第2部の各論文が示す通り、それを可能にする国際環境は整えられつつある。国際社会の中国に対する警戒心が強まるにつれて、諸外国の日本に対する期待は高まっているからである。例えば、林大輔論文が指摘する通り、伝統的に、日本を多極世界における一極として重視してきた欧州では、近年中国が国際規範から逸脱する行動を採るほどに、価値を共有する日本と協力する意欲が高まっている。また、庄司論文が書いている通り、ベトナムは、とりわけオイルリグ事件以後、日本と安全保障およびインフラ整備等の経済協力を強化することをさらに重視している。日本は、こうした諸外国の期待にうまく寄り添いつつ、対中政策における連携を深めていく方法を模索すべきである。

他方で、ほとんどの国にとって、中国と政治的・経済的関係を安定的に維持することは利益であり、たとえ自身の信ずる規範に反しようとも、自国の国益を直接害さない中国関連の事象についてコミットすることはリスクを伴う。したがって、日本が対中政策において各国と「同方向の行動」を確保することを望むならば、各国の対中認識の「両義性」を踏まえ、その警戒要因を十分に認識しつつ、同時に協調要因にも配慮しなければならない。では、具体的にどのようなアプローチを採ることが望ましいか。本章の提案は、ひとつの基幹的構想と3つの文脈別アプローチの組み合わせである。

基幹的構想とは、「自由で開かれたインド太平洋」構想である。日本のインド太平洋構想は、①既存の国際秩序を支えるルールや規範の維持と推進、②インフラ投資などによる地域連結性（コネクティビティ）の改善や地域的枠組みの構築・強化による経済的繁栄の追求、および③能力構築支援（キャパシティ・ビルディング）や人道支援等による平和と安定の確保を内容とし、同地域全体の平和と繁栄に貢献する国際社会の主導的アクターとしての

日本の立場を明確に示すものである。

また、国際開発投資においては、①開放性、②透明性、③経済性、④財政健全性の4原則を示し、「法の支配」については、①法に基づき、②力や威圧を用いず、③平和的手段を徹底すべきとする3原則を明示している。米国、欧州諸国、インド、オーストラリア、ASEAN諸国とも共通するこれらの原則の実行を積み重ねることで、日本外交の一貫性に対する信頼を強化していくことが、国際社会を巻き込んだ対外政策を実施していくための基礎となる。

ただし、こうした原則を諸外国との交流の中で画一的に適用していくのみでは、対中認識の「両義性」に配慮した戦略とは言えない。重要なことは、外交政策の基幹を確立させた上で、それに、諸外国の事情に合わせた柔軟なアプローチを組み合わせることである。

第一に、米国やオーストラリア等の「対立型」に位置づけられる国家は、日本にとって同盟ないし擬似同盟的關係にあり、対中批判が必要な情勢において連携することは比較的容易である。ただし、懸案となっている諸事項の重点は、米国にとっては技術覇権、オーストラリアにとっては「シャープ・パワー」、日本にとっては尖閣諸島と、それぞれ異なる。また、中国に対し圧力をかけ続けることのリスク認識も、おそらくそれぞれ異なる。米国との関係ではとりわけ、対中政策をめぐる議論すべきイシューは多い。米国には、技術覇権を中国に奪取される危惧から、経済全域における対中デカップリングを探る動きさえあり、その傾向は、コロナ・ショックの影響を受けてさらに促進される可能性がある。そうした中で、日本に対しても、ファーウェイなどの中国製品排除の要求が強まることも考えられよう。また、兵頭論文が引用した『琉球新報』報道にある通り、米国が、日本、オーストラリア、フィリピン、ベトナムに対し、中距離ミサイルを「中国を牽制する措置」として配備するよう要請する場合、日本も対中関係の根本的な見直しを迫られる。

重要なことは、日米豪の間に存在する潜在的な意見や重点の分岐が戦略的な相互不信に結びつくことのないよう、コントロールすることである。そのためには、すでに構築されている多様なチャネルを活用して、コミュニケーションを尽くすことが肝要となろう。とりわけ、トラック2やトラック1.5の次元で議論を交わすことは、外交の場では直接表明されにくい率直かつ多様な見解を交換し、共有する場として重要である。3者間にはすでにそのための枠組みが多く存在している。今後は、3者間やその他諸外国の地域研究者を交えて、「中国問題」に焦点を絞った意見交換を行う場をさらに増やしていくべきだろう。

対中「協調」志向の強いロシアについても、当面、基本的に同じアプローチが有用だろう。トラック2のレベルの議論を通して、政策として表面化することのない対中警戒心を共有しておくことは、INFや北極海といった日本とも密接にかかわる地域安全保障問題の動向を正確に見極める上でも必須となる。

第二に、米国、欧州諸国、オーストラリア、インド等、規範や価値を共有する諸国とは、それを国際的に維持し、促進していくための連携の強化を図るべきだろう。とりわけ領土をめぐる問題は、日本の安全保障上の立場を強調するのみでは、同盟国以外の理解を得ることは難しい。それよりは、法の支配の保護、力による現状変更の禁止、航行の自由の維持、あるいは自由、民主の尊重といった規範や価値の観点から中国に対し適切な批判を加えていくことが重要だろう。そうした行動の積み重ねを通して、日本と諸外国が、中国の個々の行動を、国際社会全体の問題として捉える視角を共有できれば、中国の逸脱行動に対す

る監視と抑止を強化することにつながり得るだろう。

2018年10月の訪中の際、安倍首相は開発協力の規範的原則として前述の4条件を提示したが、その5ヵ月後、2019年3月に中国とイタリアとの間で交わされた「一帯一路」協力覚書においても開放性と透明性の原則が示された。このことは、「一帯一路」をめぐる日本の対中政策が、規範の面で、欧州と「同方向の行動」を確保し得ていたことを示すだろう。その後、同年5月の第2回「一帯一路国際協力フォーラム」において習近平は、受け入れ国の債務持続可能性を含む国際ルールやスタンダードの重視を主張した。このことは、(むろんハンバントタ以来の危機感や米中対立の激化などの諸条件が重なった結果とはいえ)中国の対外行動が既存の国際規範によって「社会化」された一例として見ることもできよう。

第三に、フィリピン、ベトナム、インドなど、インド太平洋地域に属する非先進諸国に対しては、そのインフラ需要に応えていくための国際的枠組みの強化と運用を急ぐべきである。日本は、アジア開発銀行、国際協力銀行、および国際協力機構などを通じて、発展途上国に対する支援を積極的に実施してきた。しかし、国際社会全体におけるインフラ需要と供給能力との間のギャップは依然として大きく、それゆえに、多くの国家は「一帯一路」に対して強い期待を示してきた。だが前述のとおり、とりわけ近年、そうした諸国家の間で、対中経済依存の高まりや「債務の罠」に対する警戒心が高まっている。ならば、国際開発投資の豊富な経験と精練されたノウハウを有する日本のような国家が中心となって、より質の高い開発投資を、より広範囲に、かつ適時に提供していくための枠組みをさらに強化していかなければならない。

インド太平洋構想は、その重点のひとつとして地域のコネクティビティの強化を掲げており、メコン地域開発をはじめ、その一部はすでに実施に移されている。2018年11月には、日本、米国、オーストラリアによる「インド太平洋におけるインフラ投資に関する日米豪パートナーシップ」に関する共同声明が発出された。これらを含めて、「インド太平洋」を共有する諸国家の協同による国際インフラ投資を早期に具体化していくことが求められる。それは、「債務の罠」によって苦境に陥る国家を減らし、中国の「シャープ・パワー」の浸透を抑止するという意味においても、戦略的に重要である。むろんインド太平洋構想は、中国の「一帯一路」と必ずしも対立関係にある必要はない。むしろ、「一帯一路」との競争と提携の機会を増やすことにより、その質的改善をさらに促すことを通じて、国際社会全体の健全な経済発展を共に推進することを目指すべきである。

上記は、言うまでもなく、日本が諸外国とともに「対中包囲網」を形成することを提案するものではない。重要なことは、インド太平洋構想という基幹的方針に基づき、その3つの目的に合致する範囲において大いに中国との協力を進め、開発投資の4原則や法の支配の3原則から逸脱する行為については、国際社会とともに厳しく批判し、その再発を抑止するという、一貫性ある是々非々のアプローチである。

最後に、本報告書から明らかな通り、中国の現状は「現状打破勢力」の一言で表現し得るものではないし、中国に対する諸外国の反応も、それぞれの置かれた国際環境、歴史、地理、文化、あるいはリーダーの気質によって多様である。ゆえに、それぞれの国に対する外交的アプローチも、各国の置かれた文脈に応じて多様でなくてはならない。それを実現するために基盤的に重要となるのは、日本の地域研究(area studies)の中で積み上げら

れてきた知識と知恵である。戦略的思考と学術的知見の融合によるきめ細やかな外交の積み重ねこそが、日本にとって望ましい国際環境の維持と強化を可能にするに違いない。

— 注 —

- 1 この点は、右の研究にも詳しい。Victor C. Shih, *Factions and Finance in China: Elite Conflict and Inflation* (New York: Cambridge University Press, 2008).
- 2 「米、中国『産業補助金』に圧力 関税上げ通知へ」『日本経済新聞（オンライン）』2019年5月7日 <<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO44472600X00C19A5MM8000/>>（最終閲覧：2020年2月27日）。
- 3 「『地方は権限なければ発表できない』新型肺炎、武漢市長が発言」『朝日新聞デジタル』2019年1月29日 <<https://digital.asahi.com/articles/DA3S14344899.html>>（最終閲覧：2020年2月27日）。
- 4 R. Kent Weaver, “The Politics of Blame Avoidance,” *Journal of Public Policy*, Vol. 6, No. 4 (1986), p. 390.
- 5 高木誠一郎、角崎信也「総括・提言」日本国際問題研究所『主要国の対中認識・政策の分析』（平成26年度外務省外交・安全保障調査研究事業（調査研究事業））、2015年 <http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H26_Views_and_Policies_vis-a-vis_China/11-general_remarks-teigen.pdf>（最終閲覧：2020年2月27日）。
- 6 新華社は英文コメンタリーの中で、「中国の成功は、社会主義が優勢たり得ることを証明し、またそれが、他の発展途上国が模倣し、近代化を達成するための経路となり得ることを証明した」と述べた。“Commentary: Milestone congress points to new era for China, the world,” *Xinhua*, Oct. 24, 2017, http://www.xinhuanet.com/english/2017-10/24/c_136702090.htm?from=timeline（最終閲覧：2018年2月19日）。
- 7 中国との二国間関係において、日本としてどのような政策を採るべきかについては、高原論文の末尾に示されており、ここで繰り返す必要は無かろう。