令和元年度外務省外交・安全保障調査研究事業

中国の対外政策と諸外国の対中政策

令和2年3月

公益財団法人日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

はしがき

本報告書は、当研究所の研究プロジェクト「中国の対外政策と諸外国の対中政策」の3年間の成果をとりまとめたものです。同プロジェクトは、外務省外交・安全保障調査研究事業（発展型総合事業）「自由で開かれた国際秩序の強靭性―米国、中国、欧州をめぐる情勢とそのインパクト」のサブ・プロジェクトのひとつとして実施されたものです。

中国が、国際社会の秩序の在りように影響を及ぼす最大の要素のひとつであることについて、もはや異論を挟む余地はないと思われます。とりわけ近年、「中国の夢」や「中華民族の偉大なる復興」を謳い、「一帯一路」構想を提起し、領土・領海をめぐる強硬な自己主張に象徴されるように、中国は国際社会における自らの存在感を誇示し、既存の国際秩序をより自国にとって都合の良いものに調整ないし改変する意思を明らかにしつつあります。

他方、中国の存在感が急速に増していくに伴い、国際社会の中国に対する認識や政策もまた大きく変容しつつあります。国際秩序は、中国の積極的な対外政策と、それに対する諸外国の反応の相互作用によって、今後さらに大きく変化していく可能性があります。

本プロジェクトは、こうした情勢を踏まえて、国内政治情勢から見た中国の対外政策の動向と、重要な諸外国（諸地域）の対中認識・政策の趨勢を的確に捉え、その相互作用の観点から、日本を取り巻く国際環境の今後を展望しようとするものです。ここに収められた各論文は、かかる課題に3年間にわたって取り組んだ研究の成果です。

ここに表明されている見解はすべて個人のものであり、当研究所の意見を代表するものではありません。この研究成果がわが国の外交実践に多く寄与することを心より期待します。本報告書に対する忌憚なきご意見、ご批判をいただければ幸いです。

最後に、本研究に積極的に取り組まれ、報告書の作成に尽力いただいた執筆者各位、ならびにその過程でご協力いただいた関係各位に対し改めて深甚なる謝意を表します。

令和2年3月

公益財団法人　日本国際問題研究所
理事長　佐々江　賢一郎

研究体制

「中国の国内情勢と対外政策の因果分析」チームＡ研究会

リーダー：	高原　明生	東京大学教授／日本国際問題研究所上席客員研究員
委員：	伊藤　亜聖	東京大学准教授
	林　　載桓	青山学院大学教授
	小嶋華津子	慶應義塾大学教授
	西本　紫乃	北海道大学大学院公共政策学連携研究部付属 公共政策学研究センター研究員
	高木誠一郎	日本国際問題研究所研究顧問
	李　　昊	日本国際問題研究所研究員
	渡辺　紫乃	上智大学教授
	山口　信治	防衛省防衛研究所主任研究官
委員兼幹事：	中山　泰則	日本国際問題研究所所長代行
	中野　大輔	日本国際問題研究所研究調整部長
	角崎　信也	日本国際問題研究所研究員
	中山　玲子	日本国際問題研究所研究助手

「諸外国の対中認識の動向と国際秩序の趨勢」チームＢ研究会

リーダー：	高木誠一郎	日本国際問題研究所研究顧問
コーリーダー：	倉田　秀也	防衛大学校教授／日本国際問題研究所客員研究員
委員：	伊藤　　融	防衛大学校准教授
	伊藤　裕子	亜細亜大学教授
	梅本　哲也	静岡県立大学名誉教授
	佐藤　俊輔	國學院大学専任講師
	庄司　智孝	防衛省防衛研究所地域研究部米欧ロシア研究室長
	林　　大輔	武蔵野学院大学准教授
	兵頭　慎治	防衛省防衛研究所地域研究部部長
	福嶋　輝彦	防衛大学校教授
	伏田　寛範	日本国際問題研究所研究員
委員兼幹事：	中山　泰則	日本国際問題研究所所長代行
	中野　大輔	日本国際問題研究所研究調整部長
	角崎　信也	日本国際問題研究所研究員
	中山　玲子	日本国際問題研究所研究助手

目　　次

序説・要旨 ……1

第 1 部　中国の国内情勢と対外政策の因果分析

第 1 章　中国の内政と日中関係
高原　明生……7

第 2 章　米中戦略的競争と中国の国内要因
山口　信治…… 15

第 3 章　習近平政権の対外政策におけるエリート政治要因
李　　昊…… 35

第 4 章　習近平政権下の対外政策決定・執行過程
―「維権」と「維穏」をめぐる相克と改革の含意―
角崎　信也…… 45

第 5 章　中国社会のナショナリズムの現状とそれに対する党・政府の統制能力
―中国の愛国世論台頭の諸要因と習近平政権のメディア政策―
西本　紫乃…… 71

第 6 章　習近平政権の目指す社会統治と世界秩序
小嶋華津子…… 83

第 7 章　米中対立とシステム競争：「中国モデル」に競争力はあるか
林　　載桓…… 95

第 8 章　中国のインフラ・ファイナンス―国家開発銀行、中国輸出入銀行、
アジアインフラ投資銀行と新開発銀行の融資実績比較―
渡辺　紫乃……105

第 9 章　中国の「デジタルシルクロード」構想―背景、関連文書、企業行動―
伊藤　亜聖……119

第 2 部　諸外国の対中認識の動向と国際秩序の趨勢

第 10 章　トランプ政権の対中認識・政策
梅本　哲也……135

第 11 章　補論：トランプ時代における対中政策論争
高木誠一郎……147

第 12 章　ロシアの対中認識と中国への対応
―プーチン大統領の「反米親中」路線の行方―
兵頭　慎治……161
第 13 章　北東アジア地域開発協力にみるロシア・中国のイニシアチブの交錯
―ロシアの対中認識に接近する手がかりとして―
伏田　寛範……173
第 14 章　朝鮮半島平和体制樹立と中国―多国間協議なき対中関与の南北間格差―
倉田　秀也……187
第 15 章　インド・モディ政権の対中認識・政策
伊藤　　融……207
第 16 章　フィリピン・ドゥテルテ政権の「国家安全保障」観と対中・対米関係
伊藤　裕子……217
第 17 章　中国に関するベトナムの認識と対応―「地理の暴虐」を超えて―
庄司　智孝……249
第 18 章　「炭鉱のカナリア」オーストラリアの対中対応
福嶋　輝彦……261
第 19 章　欧州の中国認識と対中国政策をめぐる結束と分断
―規範と利益の間に揺れ動く EU―
林　　大輔……289
第 20 章　ドイツ・中東欧諸国の対中関係をめぐる相克
佐藤　俊輔……309

総論・提言　　高木誠一郎・角崎　信也……323

序説・要旨

(1) 本プロジェクトの概要と課題

改めて指摘するまでもなく、国際社会全体の動向を左右する最大の変数のひとつは中国である。特に2000年代後半以降、中国は、増大したその経済力と軍事力を背景に、一方では領土・海洋における自身の主張を強硬化させ、ときに実際的な行動によって現状変更を試み、他方で、「一帯一路」構想を掲げて対外協調的な外交を展開し、自国の影響力をその沿線諸国に拡張してきた。近年の国際政治は、経済・軍事両面における中国の存在感の急速な高まりと、それに対する諸外国の反応を大きな要因として展開してきたと言ってよい。とりわけ、2017年末以降尖鋭化した米国と中国の対立は、貿易不均衡をめぐる争いにとどまらず、国際社会における長期的な覇権争いの様相を呈しつつある。その対立が、他の多く国家を巻き込んでさらに深刻化するようなら、開放性や包容性を特徴とする既存の国際秩序は大きな挑戦にさらされることになる。

このような大きな転換点に差し掛かって不確実性を増す国際社会の動向を的確に見極めるべく、我々は、中国の経済的・軍事的な影響力の増大によって、既存の国際秩序にどのような影響がもたらされるかという問題を、これまで以上に多角的な観点から分析しなくてはならない。

この問題は、次の2つの問いを内包している。すなわち、中国が、その経済的・軍事的なパワーを用いていかなる対外行動を採るのか、という問いと、そうした中国のパワーおよびそれに基づく対外行動に対して諸外国がいかなる政策を採るのか、という問いである。日本国際問題研究所が主催する研究プロジェクト「中国の対外政策と諸外国の対中政策」は、この2つの変数が、その相互作用の帰結として、既存の国際秩序にいかなる影響を及ぼしうるかを考察しようとするものである。

この目的を達するため、本プロジェクトは、2つの研究チーム（チームA「中国の国内情勢と対外政策の因果分析」、チームB「諸外国の対中認識の動向と国際秩序の趨勢」）を設け、相互に情報共有を行いつつ、調査研究を進めてきた。

チームAは、対外政策に影響を及ぼす中国国内情勢の諸側面と、いくつかの重要な対外政策の展開を分析することを通して、中国の対外行動の動因と動向を明らかにし、その展望を描くことを課題にしてきた。チームBは、国際秩序の趨勢に影響を与える諸外国（ないし諸地域）のいくつかをピックアップし､それらの中国に対する認識･政策の変遷と現状、および規定要因を解き明かすことにより、その趨勢を見極めることを課題としてきた。

本報告書の各章に示されるのは、このチームA、チームBを構成する研究委員による調査研究の成果である。次節で紹介されている通り、各論文は、それぞれ独自の視点から、多くの重要な事実を明らかにしている。それらは、中国国内情勢・対外政策、および中国をめぐる国際関係の現状や展望を理解する上で有用な知見を提供するものである。

(2) 各論文の論点・要旨

本報告書は、「中国の国内情勢と対外政策の因果分析」（＝チームA）を主題とする第1部の各論文（第1～9章）と、「諸外国の対中認識の動向と国際秩序の趨勢」（＝チームB）を主題とする第2部の各論文（第10～20章）、および巻末の総論・提言によって構成され

る。各章の主な論点は以下の通りである。

第 1 章「中国の内政と日中関係」（高原明生）は、米中関係とは対照的に関係改善が進んできた日中関係について、中国国内情勢の展開に着目しつつ、その要因を論ずる。その際、高原論文が枠組みとして提示するのは、国内政治、経済利益、国際環境・安全保障、国民感情・認識の「四要因」モデルである。高原論文によれば、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、中国の対日接近の背景を成している。他方で高原論文は、日中の戦略的相互不信が厳然として存在することを指摘しつつ、両国関係の安定と発展のために採るべき措置を提起している。

第 2 章「米中戦略的競争と中国の国内要因」（山口信治）は、近年における中国の対米政策の背景を明らかにすることを目的に、対外政策の形成に関わる中国の国内情勢を総合的に論じている。山口論文によれば、国内情勢は、①エリート政治、②政策決定と執行の関係、③社会からの圧力の 3 つの経路から対外政策に影響を与える。山口論文は、習近平政権下において、エリート間における習近平（中国共産党総書記）の権力が強化され、政策執行過程と社会に対する統制が強化されてきた実態を整理し、その上で、それが中国外交、とりわけ現行の米中戦略競争の展開にどのような含意を持つかを考察している。

第 3 章「習近平政権の対外政策におけるエリート政治要因」（李昊）は、山口論文の示した経路の①エリート政治要因に焦点を絞り、それについてより掘り下げた分析を行っている。李論文は、政治エリートと対外政策の関係を、エリートの持つ政策選好や世界観、エリート間の権力バランス、およびエリートと部門利益の関係の 3 つの視点から検討する。李論文は、これらの視点から、習近平政権期においてなぜ大国意識を前面に押し出した積極的な対外政策が展開されるかを考察し、さらに、その具体的事例として、近年の対米政策、対日政策の背景を明らかにしている。

第 4 章「習近平政権下の対外政策決定・執行過程―『維権』と『維穏』をめぐる相克と改革の含意―」（角崎信也）は、山口論文が示した経路の②を含め、対外政策の決定と執行に関わる制度を検討対象にしている。角崎論文によれば、中国の指導部は、領土・領海における権益の保護･拡大（＝「維権」）と経済発展に必要な平和的な国際環境の維持（＝「維穏」）の、相互矛盾を孕む 2 つの課題を同時に追求している。角崎論文は、習近平政権が、これらの課題を協調的に推進していくべく、いかなる政策決定・執行過程制度の改革を実施しており、またそれが対外政策にどのような含意を持つかを考察している。

第 5 章「中国社会のナショナリズムの現状とそれに対する党・政府の統制能力―中国の愛国世論台頭の諸要因と習近平政権のメディア政策―」（西本紫乃）は、山口論文でいうところの③、すなわち愛国世論が対外政策に与える影響について詳しく論じている。西本論文は、メディアに対する市場開放性の高低、指導者のメディアの役割に対する認識、および世論形成における一般大衆の参加の度合いを変数として、いかなる条件下において愛国世論が対外政策に影響を及ぼすかを整理する。その視点から、世論の影響を強く受けた胡錦濤政権期とは対照的な習近平政権の対外政策の特徴を浮き彫りにする。

第 6 章「習近平政権の目指す社会統治と世界秩序」（小嶋華津子）は、習近平政権の社会に対する統治のあり様を具体的に検討している。小嶋論文によれば、習近平政権は 2016 年頃より、自国の統治システムの優越を、ときに欧米のそれと対比させつつ、誇示するようになっている。その背景には、欧米が主導するリベラル・デモクラシーに代替し得る価値

体系を打ち立て、規範構築の面でも大国たる地位を得ようとする意図があるという。では、中国の統治システムとは現状においてどのようなものなのか。小嶋論文は、社会団体、業界団体、地域社会に対する統治を事例に、その問題の一端を明らかにしている。

第 7 章「米中対立とシステム競争：『中国モデル』に競争力はあるか」（林載桓）は、米中の統治モデルをめぐる競争の実態を冷徹に分析している。林論文は、中国は「権威主義国家にとってより安全な国際環境の形成」を追求しつつも、諸外国に輸出し得る中国モデルを確立できているわけでも、その輸出に積極的に取り組んでいるわけでもないとして、米中対立をマクロな体制間競争と捉える議論を否定する。他方で、中国による「軍民融合」の資源動員戦略を例に挙げ、軍事力発展方式等のより具体的な諸側面において、ミクロな体制間競争が展開されつつあることを論じている。

第 8 章「中国のインフラ・ファイナンス―国家開発銀行、中国輸出入銀行、アジアインフラ投資銀行と新開発銀行の融資実績比較―」（渡辺紫乃）が焦点を当てるのは、「一帯一路」構想の中軸でもある対外インフラ投資のファイナンシングである。渡辺論文は、4 つの銀行の融資実績を比較検討し、各々がどの程度の規模で、どの分野に、あるいはどの国を主要対象として投資を行ってきたかを詳細に示している。これを通じ、インフラ投資事業において、AIIB や NDB に比して、中国の政策金融機関である国家開発銀行が圧倒的に大きな役割を果たしていることなど、多くの重要な事実を明らかにしている。

第 9 章「中国の『デジタルシルクロード』構想―背景、関連文書、企業行動―」（伊藤亜聖）は、習近平政権の対外政策の象徴となった「一帯一路」構想の新たな動向を論じている。伊藤論文によれば、中国は近年、諸外国からの「債務の罠」批判などを背景に、「一帯一路」の質的向上と多角化を進めており、その一環として、光ファイバーの施設や E コマース網の活用に代表される「デジタル一帯一路」を推進している。伊藤論文は、「デジタル一帯一路」が具体的な事業に乏しいことを指摘しつつも、それが新興国において急速に高まるデジタル化需要に応え得る構想であり、さらなる展開が予想されることを示唆する。

第 10 章「トランプ政権の対中認識・政策」（梅本哲也）は、2017 年末以降、中国に対する対抗姿勢を顕わにしてきた米国トランプ政権の対中認識と政策を論じている。梅本論文は、「国家安全保障戦略」や「国家防衛戦略」およびペンス副大統領演説に触れつつ、米国の対中警戒心が先鋭化してきた事実を整理した上で、その背景に、中国のいかなる動向に対する米国の懸念や焦燥があったのかを明らかにしている。また、そうした警戒心を背景に、トランプ政権が、貿易、軍事、および技術覇権をめぐって、中国に対していかなる施策を講じてきたのかを論じ、かつ米中の戦略的角逐の展望を描いている。

第 11 章「補論：トランプ時代における対中政策論争」（高木誠一郎）は、米国の対中認識を、政治エリートや、中国問題の専門家を含む、米国戦略コミュニティ内の論争に焦点を当てて整理している。高木論文は、2016 年の大統領選挙を前に、対中失望感を背景として、対中政策をめぐる歴史的な大論争が展開されていたことを確認し、その上で、トランプ政権以降の論争を整理している。高木論文は、これを通じ、対中関与に対する失望感は広く共有されつつあるものの、対中強硬一辺倒が、米国の対中認識の主流を占めるわけでは必ずしもないことを明らかにする。また、2017 年から 2018 年の強硬姿勢に比して、2019 年のトランプ政権の対中政策には、一定の調整が為されていることを指摘している。

第 12 章「ロシアの対中認識と中国への対応―プーチン大統領の『反米親中』路線の行

方―」（兵頭慎治）が検討対象とするのは、米国とは対照的に、あらゆる側面で対中関係を強化しているロシアの対中認識と政策である。兵頭論文は、プーチン大統領の世界観、ロシアの国内情勢、および米露関係の展開を整理しつつ、ロシアの対中接近の要因を明らかにしている。他方で兵頭論文は、「一帯一路」に含まれる「氷のシルクロード」や核をめぐる問題において、ロシアに対中警戒心が存在することを指摘し、それが、ロシアの安保政策を構成する要素のひとつを成していることを論じている。

第 13 章「北東アジア地域開発協力にみるロシア・中国のイニシアチブの交錯―ロシアの対中認識に接近する手がかりとして―」（伏田寛範）は、中露の経済的関係に焦点を当てる。伏田論文が注目する北東アジア地域は、プーチン政権の「東方シフト」と習近平政権の「一帯一路」が交錯する場であり、両首脳は、同地域の開発をめぐって協力姿勢を強く打ち出してきた。だが伏田論文は、中露連携による実際の開発が進展していない事実を指摘し、かつその背景にある両国の思惑の不一致を明らかにする。伏田論文は、同地域における中露協力が、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ことを喝破している。

第 14 章「朝鮮半島平和体制樹立と中国―多国間協議なき対中関与の南北間格差―」（倉田秀也）は、北朝鮮の核開発問題と平和体制樹立問題をめぐる朝鮮半島情勢の展開と中国との関係を論ずる。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、第 1 回米朝首脳会談（2018 年 6 月）が準備される過程で「反転」し、以後、金正恩朝鮮労働党委員長と習近平総書記は頻繁に会談を行っている。倉田論文は、その背後にある中朝双方の思惑を整理し、かつその「齟齬」を浮き彫りにしている。また、朝鮮半島情勢への関与をめぐって利害を一致させた中国と韓国が接近していく様相を描き出している。

第 15 章「インド・モディ政権の対中認識・政策」（伊藤融）は、モディ政権の対中関係の目まぐるしい展開を論じている。伊藤論文によれば、2014 年 5 月に誕生したモディ政権は中国に対する政治・経済上の関与と安保上の警戒の双方を強化してきたが、2016 年半ば頃より対中警戒の比重が大きくなり、2017 年夏のドクラム危機を経て対中関係は極端に悪化する。それでも、2018 年 4 月のモディ首相の武漢訪問以後、印中関係は改善に向かう。伊藤論文は、数年の間に大きく揺れ動いたインドの対中政策の動因を、印中関係のみならず、米印関係や米中関係の影響にも着目しつつ、明らかにしている。

第 16 章「フィリピン・ドゥテルテ政権の『国家安全保障』観と対中・対米関係」（伊藤裕子）は、近年におけるフィリピンの対中関係と対米関係を詳らかにする。2016 年 7 月に、中国が主張する南シナ海における「歴史的権利」を否定する仲裁裁判所裁定が下ったが、ドゥテルテ政権は、それを利用して対中攻勢に出ることなく、むしろ融和的な外交を展開してきた。伊藤論文は、中比間の経済関係の深化、ドゥテルテ政権の対米不信、およびフィリピン国内の政治社会の安定と経済繁栄を最優先課題に置く「国家安全保障」観に触れつつ、ドゥテルテ政権の対中姿勢の背景を明らかにしている。

第 17 章「中国に関するベトナムの認識と対応―『地理の暴虐』を超えて―」（庄司智孝）は、現在に至るベトナムの対中関係を歴史的に整理しつつ、その特徴を明らかにしている。庄司論文によれば、ベトナムは、自ら対中関係を悪化させることを回避しつつも、中国の影響力が自国に過剰に浸透することのないよう、「一帯一路」に対しても慎重な姿勢を貫くなど、複雑な対中政策を展開している。庄司論文は、「地理的な超近接性」と国力の非対称

性という構造要因に、南シナ海の領有権問題、経済発展の追求、政治システムの共通性等の諸要因が複雑に絡まることで、ベトナムの対中姿勢が形成されてきたことを論じている。

第 18 章「『炭鉱のカナリア』オーストラリアの対中対応」（福嶋輝彦）は、オーストラリアの対中関係の歴史的展開を示した上で、その近年の動向を明らかにする。オーストラリアは、米国との同盟関係を安全保障上の根幹に据える一方で、中国への経済的依存度が非常に高い。福嶋論文は、1990 年代後半以降、この基本構図の中でオーストラリアが展開してきた複雑な対中政策を緻密に描いている。さらに、中国によるいわゆる「シャープ・パワー」を用いた浸透工作への反発の広がりから、オーストラリアの対中認識が極端に悪化した 2017 年後半以降の新たな展開を詳らかにしている。

第 19 章「欧州の中国認識と対中国政策をめぐる結束と分断―規範と利益の間に揺れ動く EU―」（林大輔）が検討対象とするのは、近年における欧州連合（EU）の対中認識・政策の展開である。林論文は、EU 諸国の多面性に注意を払いつつ、その対中認識を規定する主要な要素として、対中関係強化による経済的「利益」と、人権、民主主義、法の支配等の「規範」を挙げる。林論文は、その視点から、「一帯一路」協力を含め対中関与を強化してきた EU が、2016 年頃から批判的側面を強めてきたプロセスと背景を明らかにしている。また、日本としていかなる対 EU 外交を展開すべきか、いくつか重要な提言を付している。

第 20 章「ドイツ･中東欧諸国の対中関係をめぐる相克」（佐藤俊輔）は、欧州のより東側、中東欧諸国とドイツの対中関係に焦点を当てる。中国と中東欧諸国との間には、2012 年に創設された「16 + 1」対話・協調枠組みが存在するが、佐藤論文は、その進捗状況（の遅滞）を投資実績の比較によって明示する。また、とりわけポーランドとハンガリーを事例に、中東欧諸国の多様な対中姿勢とその背景を論じている。さらに、ドイツの対中政策について、メルケル政権誕生以来の協力姿勢が、2016 年頃より変化し、近年対中警戒の度合いが強まっている事実を指摘し、その原因を明らかにしている。

総論･提言では、各研究の成果を踏まえ、中国の国内情勢･対外政策と諸外国の対中政策が、それらが相互作用としてもたらす国際社会への影響も含めて総括され、かつ、諸外国と協調しつつ、自由で開かれた国際秩序とルールを保存し、国益を長期的に確保していくために、日本としていかなる対中アプローチを採るべきかが提言される。

なお、本報告書に所収の各論文は、3 年間で 20 回を超える研究会での談論風発を経た上で、各委員が個人として執筆したものであり、すべての点で内容が一致しているわけではない。その意味で本報告書は、最終報告ではあるが、本質的には依然として中間報告である。しかし我々の「不一致」は、それ自体が、今後関連の研究をさらに深化させる上で重要な論点を提示している。本報告書の成果を踏まえた、さらなる研究の積み重ねが期待される。

第１部

中国の国内情勢と
対外政策の因果分析

第 1 章　中国の内政と日中関係

高原　明生

はじめに

米中関係が対立の局面に突入した一方で、日中関係は上げ潮に乗っている。2018 年 10 月、安倍晋三総理は日本国総理として 7 年ぶりに中国を公式訪問した。五星紅旗とともに天安門広場にはためいた日の丸の列が、日中関係の改善を象徴していた。安倍総理の中国滞在は 10 月 25 日午後から 27 日午前までの 40 数時間に過ぎず、2018 年 5 月に李克強総理が来日した際、安倍総理が北海道視察に同行し、最後に李総理が離日するところまで空港で見送ったほどの厚遇はなかったとも言える。だが、短い滞在中に習近平総書記（国家主席）、李克強国務院総理、栗戦書全国人民代表大会常務委員長という、中国共産党の序列 1 位から 3 位までの高官とそれぞれ単独会談を行った。また、習近平は晩餐を、そして李克強は夕食と昼食を安倍総理とともにした。2017 年に韓国の文在寅大統領が国賓としての訪問を行った際には、中国側の指導者たちと食事をともにしないことが何回もあり、韓国メディアの大きな話題になったことがあった[1]。それと比べれば、ワンランク低い公式訪問であったにもかかわらず、中国側は精一杯の誠意を示したと言えよう。

また、その訪中には 500 名を超える財界人が同行し、第 3 国市場協力に関する 52 の覚書が調印されたほか、イノベーション協力対話を創設することでも政府間で合意された[2]。安全保障の面では、5 月の李克強来日時に設置が合意された防衛当局間の海空連絡メカニズムに関する年次会合の開催が決まったほか、防衛担当大臣の相互訪問および艦艇交流の再開が約された。交流についてはさらに、2019 年の習近平来日招請が正式に行われ、同年を日中青少年交流推進年とすることが合意された。結果的に、2019 年の習近平来日は大阪 G20 への出席が主目的となったが、安倍総理は習主席との会談に加えて特別に食事を共にして歓待した。そして国賓としての習近平招聘が行われ、一旦は 2020 年 4 月の来日が決まった。それは新型コロナウイルスの影響により延期となったが、以上のレビューからも明らかなように、日中関係が改善したことは間違いない。それは一体なぜなのか。中国の内政事情はそれにどう寄与しているのか。そして、両国間の関係はどこまで発展するのだろうか。

日中関係を動かす四要因

日中関係を動かす要因は実に様々であるが、それらを大まかに分けると四つの領域に分類することができる。1）国内政治、2）経済利益、3）国際環境と安全保障、そして 4）国民の感情、認識、アイデンティティである。この簡単な分析枠組みを、四要因モデルと呼ぶこととする[3]。このうち、1）国内政治要因はもちろん、2）経済利益、および 4）国民の感情、認識、アイデンティティは、いずれも内政に密接にかかわる要因である。そして 3）国際環境と安全保障要因の内、重要なのは安全保障と米国という国際要因だが、後述するように米中経済摩擦への対応には 1)、2)、4）の三つの要因がすべて関係している。そして安全保障の問題は、「富民強国」という、中国共産党の支配の正統性の根幹に関わる政策と繋がっている。

(1) 国内政治

第一に、中国が日本に対して友好的な政策を導入する上での重要な条件は、堅固な権力基盤を有する強い指導者を擁することだった。2012 年 9 月、尖閣諸島をめぐって中国が日本と衝突して以降、中国の公式メディアは強烈な反日宣伝キャンペーンに乗り出した。安倍内閣や安倍総理本人に関する肯定的な報道はほとんど見られなかった。例えば、2014 年 11 月の初めての安倍習近平首脳会談の際、安倍総理は習近平主席に対し、次のように呼びかけた。「習主席と自分との間では、大局的、長期的な視点から 21 世紀の日中関係のあり方を探求したい。私としては、(ア) 国民間の相互理解の推進、(イ) 経済関係の更なる深化、(ウ) 東シナ海における協力、(エ) 東アジアの安全保障環境の安定、の 4 点につき双方が様々なレベルで協力していくことが重要と考える」[4]。このような積極的で建設的な発言さえも、中国メディアには完全に無視された。その結果、日本に対して少しでも理解や友好姿勢を示すことは、政治的に間違った、ポリティカリー・インコレクトなこととなった。したがって、日本との関係を改善できる指導者は、批判を恐れない、強い権力と権威の持ち主でなければならなくなった。習近平が権力基盤を固めたことにより、その条件が満たされることになったのである。

翻って、東シナ海の東側では、安倍総理の権力基盤は日本政治の歴史においてまれなほどの強さを見せている。しかし、対中関係を改善しようという安倍内閣の意欲がどこから来るのかと言えば、その政治的な立場の強さとは必ずしも関係がない。一般的に言って日本国民は、自国の安全保障に対する挑戦に毅然として立ち向かえる指導者を望むと同時に、その人物に重要な隣国との関係を安定させ、発展させることを求めている。言論 NPO が毎年行っている世論調査によれば、依然として 9 割近い日本人が中国によいイメージを有していない一方で、7 割超が日中関係を重要だと考えている [5]。日本の政治指導者はそのような日本人の複雑な対中認識をよく理解しており、国民の対中イメージが悪い時でも中国に接近を試みる。2018 年 10 月の安倍訪中の最中および直後に日本経済新聞が行った世論調査によれば、71% の日本人が訪問を評価したのに対し、評価しないと答えた者は 20% に過ぎなかった [6]。

無論、中国では、習近平の政権基盤が盤石だというわけではない。2018 年に憲法を改正し、国家主席と副主席の任期制限を撤廃した後には、長老たちが連名で権力の集中や指導者の神格化を戒める手紙を送ったという噂が広まった。それに対しては、「党中央は大脳であり中枢であり、必ず一尊を定め、最後の鶴の一声が全体のトーンを規定する権威を持たねばならない」と習近平自身が主張した [7]。すると、あたかも綱引きのように、新華ネットは 2015 年に学習時報紙が掲載した、「華国鋒は過ちを認めた」と題する記事を転載した。その内容は、1980 年、個人崇拝を煽るような行為はいけないと華国鋒自身が認め、以後は公共の場所で華国鋒の肖像画を飾ってはいけないと党によって規定されたというものであった [8]。

2019 年にも、同様の綱引きが観察された。2 月に公表された「党の政治建設強化に関する中共中央意見」には、「面従腹背や偽忠誠を許さない」ことが盛り込まれた [9]。1 月には、党員は皆、「学習強国」アプリをダウンロードして毎日開き、そこに掲載される習近平の講話や指示などをよく学ぶことが要求されるようになった [10]。だが、抵抗勢力も沈黙しているばかりではない。党中央委員会の機関誌『求是』の 2019 年 9 月 16 日号は、5 年前の全

国人民代表大会成立 60 周年記念大会で習近平が行った講話を再録した。そこには、次のような習の言葉があった。「一国の政治制度が民主的か、効果的かを評価するには主に国家領導層が法により秩序だって交代するか・・・を見ればよい・・・長期の努力を経て・・・我々は実際上存在していた領導幹部の職務終身制を廃止し、普遍的に領導幹部任期制を導入し、国家機関と領導層の秩序ある交代を実現した」[11]。この講話の再録を報じた新華社の短い記事にも、この引用の前半部分が掲載されている[12]。

2020 年に入り、新型コロナウイルスが武漢から全国に、そして全世界に広まった。12 月末にウイルスの出現に警鐘を鳴らしたところ、不正確な情報をネットに流したとして公安当局から訓戒処分を受けた医師たちがいた。その一人である李文亮氏が自らウイルスに感染して死亡したことは、中国社会に大きな衝撃を与えた。亡くなる数日前、メディアの取材に対し、李氏は「健全な社会には一つの声だけがあるべきではない」と語った。特に若者たちの間で、真実を伝える自由な発言ができない政治体制に問題があると考える者が増えたといわれる。その後、習近平政権はウイルスを押さえ込み、それを党の強力な領導のおかげだと宣伝することに注力した。その努力は、ある程度奏功したように見受けられる。しかし、人々の支持が続くか否かは、やはり今後の経済の立て直し如何にかかっていると言えるだろう。

（2）経済利益

中国経済の減速は、習近平政権を対日接近に仕向ける一因となっている。2017 年は 5 年に一度の党大会が開かれる年であり、社会の安定の確保が第一義的な課題とされて、積極的な財政政策と金融政策により景気が押し上げられた。そして 2018 年前半にはデレバレッジと構造改革を重要課題とする引き締め政策に転じたが、その結果、経済成長の勢いは再び衰えた。そこに、泣きっ面に蜂、中国では「雪の上に霜が降りる」という表現になるが、米国との貿易摩擦が激化した。中国側の識者たちとの会話からは、トランプ政権の経済制裁が物質的のみならず心理的にも深刻な打撃をもたらした様子がうかがわれる。

2018 年 7 月には政策に修正が加えられ、また積極的な財政政策に転じたものの、経済の下押し圧力に変化は見られなかった。2018 年、株価と人民元為替レートは下落し、当局は資本逃避を防止することにやっきになった。この状況下で、特に地方の立場からすると、日本からの対中投資は貴重である。2018 年 5 月の李克強総理の来日に際し、またはその後に、上海、湖北、四川、そして広州市などの地方のトップが日本を訪れ、投資セミナーなどのイベントを開催したりして企業誘致に努めた所以だ[13]。日系企業、特に自動車関連企業は、さらなる規制緩和などの措置に反応し、中国市場における投資を拡大させた。

2019 年に入り、成長率は 1 ～ 3 月 6.4%、4 ～ 6 月 6.2%、7 ～ 9 月 6.0%、10 ～ 12 月 6.0% と、さらに低下の一途をたどった。通年の成長率は 6.1% だとされたが、実際はそれよりも低いのではないかと中国の有識者の多くは考えている。指導者たちの現状評価も一貫して厳しかった。例えば、同年 9 月 5 日に開かれた全国金融情勢通報及び活動経験交流テレビ電話会議において、劉鶴副首相は次の指示を発出した[14]。経済の下振れ圧力は強まっており、憂国の情を強め、うまく危険を機会に変え、自国のことをしっかりやらねばならない。金融機構は実体経済に服務する一方、リスク解消を進めるように。実体経済では特に中小、民営企業への貸出を増加させよ。地方政府はリスク処理責任、安定維持の第一責任を強化

し、各種不法金融活動を取り締まり、事件群発を防止せよ。つまり、リスク処理をしながら景気を下支えし、事件の散発はやむを得ないがその多発は防げ、という何とも両立の難しい課題が現場には課せられている。

そこへ、新型コロナウイルスの流行により、中国経済に 2003 年の SARS（重症急性呼吸器症候群）の影響を大きく超える打撃がもたらされた。3 月の中国政府の発表によれば、1 ～ 2 月の工業生産は 13.5% 減、小売売上高は 20.5% 減、固定資産投資は 24.5% 減であった。三浦祐介氏の試算によると、GDP 実質成長率はマイナス 11.6% だったという[15]。特に米国との経済摩擦が継続する状況下で、経済の窮状が対日接近の要因であり続けることであろう。だが、新型コロナウイルスの流行は、中国リスクを日系企業にも再認識させることになった。

(3) 国際環境と安全保障

国際環境、なかんずく米国要因は、今の日中関係の推進に大きな役割を果たしているように見受けられる。対米関係に問題が生じると、日本、そして欧州を向くのがいわば中国外交の伝統的なパターンだ。2013 年 11 月、最後に引き金となったのは東シナ海での防空識別圏の設定だったが、南シナ海をも含む西太平洋での摩擦の増大やサイバー攻撃の激化を受けて、米国のオバマ政権の要人は「新型大国関係」という習近平政権の看板政策を誰も口にしなくなった。他方、経済についてオバマ政権は、「我々がルールをつくらなければ中国がつくってしまう」という危機感の下、環太平洋パートナーシップ（TPP）交渉を強力に推進した。

これに対して中国は、いわば外交政策の振り子を米国からユーラシアに振り戻し、一帯一路という概念を提示した。その基本的な考え方は、中国を中心とするアジア経済圏とドイツを中心とする欧州経済圏を交通通信インフラの建設により繋ぎ、その沿線国を開発するということである[16]。アメリカ・ファーストからユーラシア・ファーストへの外交的な重点の転換は、習近平が 2014 年 11 月に初めて安倍晋三総理と会うことにした際の一因だった、あるいはその背景を成したと言うことができる。今回、日本との関係を「正常な軌道に再び乗せる」上では、経済減速とともに、対米関係の深刻な悪化が決定的な要因になったのではないか[17]。

安倍総理にとって、トランプ政権の厳しい貿易政策に直面し、対米経済関係に関する懸念が強まったことが対中接近の一因になっている可能性はある。しかし、習近平と比べれば、米国要因はずっと小さかっただろう。安倍総理が自由民主党ナンバー・ツーであり、よく知られた親中派である二階俊博幹事長を北京での「一帯一路」国際協力フォーラムに派遣したのは 2017 年 5 月のことだった。安倍総理は二階幹事長に習近平への親書を持たせたのみならず、信頼する側近である今井尚哉秘書官をもフォーラムに参加させた。そしてその翌月、安倍総理は「アジアの未来」会議の晩餐会で講演し、プロジェクトが透明で公正に実施され、経済性があり、債務が返済可能で相手国の財政の健全性を損なわないものであれば、という条件を示した上で、一帯一路に協力していきたいと発言した[18]。こうした中国へのアプローチは、特に北朝鮮の非核化をめぐる緊密な協力をかすがいとして米中関係が強固であった時に始まっていた。2017 年末の米国国家安全保障戦略報告の公表以来、米中関係が暗転していくよりはるかに前に、日中間では新しい局面への転換が始まってい

たのである。

米中の間の経済交渉は、2020 年 1 月 15 日にいわゆる第一段階合意が署名されたものの、依然として大きな問題を積み残している。第一段階合意の内容は、次の七項目からなっていた[19]。知的財産保護、強制的技術移転禁止、食品農産品貿易、金融サービス対外開放推進、マクロ政策と為替レートの透明性向上、貿易拡大、そして合意事項に関する相互評価と紛争解決である。米中経済交流を絶つといういわゆるデカップリング論とは異なり、対外開放の促進が目標とされていることは一見して明らかである。しかし、国有企業への補助金の廃止など根幹の問題は積み残された。

だが 2019 年 4 月には、そうした内容を含む、150 頁に及ぶ合意書が署名間近だと伝えられていた。それが 5 月には、中国側がそれを拒絶するというどんでん返しが起きた。一体なぜそのような急な政策変更が行われたのか。詳細は不明だが、諸方面からの聴き取りを総合すると、どうやら中国国内の意見の分岐が関係していた可能性が高い。つまり、いわば「韜光養晦」し、外圧を利用して中国経済の改革を進めようとした国際派、改革派と、国有企業を擁護し既得権益を守ろうとした民族派、保守派の意見の相違がその背景にあったと考えられる。

しかし、どちらの立場に立つにしても、中国指導部は反米ナショナリズムを活用することにより政権の求心力を高める手法の有効性を認識していると思われる。ここ数年は特に、ウイグル族の強制収容、香港市民デモの取り締まり、そして新型コロナウイルスの流行などをめぐり、米国の「干渉」や「誹謗中傷」への反発を政権が活用している感がある（他方で、トランプ政権は中国への反発を政治利用しているように見受けられる）。

あたかも米中対立が梃子となって日中協調が推進されたような面があるが、その発展の障害となっているのが安全保障の問題である。安全保障は、次項で取り上げる日本人の対中イメージと深く関わり、日中関係に大きく影を落とす要因となっている。

（4）国民の感情、認識、アイデンティティ

近年の日中関係改善に寄与した最後の要因としては、中国社会の対日認識に変化が生じたことが挙げられる。言論 NPO が中国国際出版公司と共同で毎年実施している世論調査によれば（2015 年までのカウンターパートは中国日報社）、日本にいいイメージを抱いている中国人の割合は、2013 年の 5.2%（2012 年の尖閣諸島をめぐる両国の衝突以降初めての調査）から、2014 年には 11.3%、2015 年には 21.4%、2016 年には 21.7%、そして 2017 年には 31.5% に跳ね上がり、2018 年調査では 42.2%、最新の 2019 年調査では 45.9% まで上昇した[20]。それに対し、日本に対して良くないイメージを抱く者の割合は、2013 年の 92.8% から 2019 年の 52.7% まで下降した。日本イメージ改善の理由ははっきりとはわからないが、日本を訪れる中国人観光客の急増がそれに与っているのではないかと思われる。来日中国人の数は、2013 年の 130 万人から、2019 年には 959 万人へと 6 年間で 7 倍以上に増えている[21]。もちろん、959 万人は中国の 14 億人の総人口の 0.7% にも満たない。だが、ソーシャル・メディアを通して旅行客から中国の一般大衆に伝えられる日本社会や日本人に関するいいイメージが、大きなインパクトを及ぼしている可能性は高い。

しかし、日本側では事情が異なる。中国にいいイメージを抱く日本人の割合は、2013 年の 9.6% から 2019 年の 15.0% に微増したに過ぎない。いいイメージを抱かない日本人の割

合は、2013 年の 92.8% から 2019 年の 84.7% に微減しただけである。多くの中国人は、なぜ自分たちのイメージはよくなっていないのか、首をかしげる。日本側から見れば、その理由は簡単だ。言論 NPO の世論調査は、次の 3 点がいいイメージを抱かない最大理由だと教えてくれる。1）中国は、尖閣諸島の領海に頻繁に政府の船を入れてくるから、2）中国は、国際ルールを守らないから、そして 3）歴史問題などで中国は日本を批判するから、の 3 点である。2）は 2016 年 7 月にハーグの国際仲裁法廷が南シナ海で中国が主張する諸々の権利を否定する判断を下したにもかかわらず、中国政府がそれを無視していることなどが問題にされているのであろう。要するに、この調査結果は、中国が上記のような行動や振る舞いを変えなければ日中関係の発展にも限界があることを示唆している。鍵となる問題は、安全保障の領域に存在しているのだ。

調査がまだ行われない段階での推測だが、新型コロナウイルスの流行は、日本において中国の政治体制に対する不信感を募らせた可能性がある。これもまた、非伝統的安全保障問題だと言えるであろう。他方、習近平訪日を控えた宣伝政策も与ったと思われるが、中国では逆に、日本からの支援や声援がネット上で温かく受け止められた様子が目立った。

それに関連して、2019 年 11 月、習近平が川口順子元外相らと会見した際、日中間の相手についての好感度の違いが話題となり、習氏は次のように語ったという。「中国人が日本についてより好意的な見方をしているのは、中国が正しい道を歩んでいることを示している。我々は日本への敵意を広めておらず、逆に日本を訪問することを奨励している。日本人の中国に対する偏見については、中国も何かしなければいけないが、より重要な責任は日本側にある。中国への偏った見方を正すためにもっと多くのことをしなければならない」[22]。この発言から、習近平が中国の国情や発想の枠組のみに依拠して相手を判断していることが見て取れる。習近平の日本理解が不十分であることは明らかだ。この認識ギャップを何とか埋めなければ、日中関係の改善は覚束ないと言わざるを得ない。

おわりに――今後の日中関係

以上の検討を通して、日中関係の改善が両国の、そしてなかんずく中国の国内事情と密接な関係を有していることが理解されよう。習近平政権の権力基盤は、反対勢力の抵抗を受けながらも固いままである。問題は、新型コロナウイルスの直撃を受けて、経済状況の悪化が社会の不安定化を招く危険性だ。しかし、経済の悪化自体は、対米関係の低迷とも相まって、中国を対日接近に導く。2020 年 4 月の計画は延期となったものの、習近平訪日を控えて中国の世論を対日イメージ改善の方向に誘導しようとする政権の意図も明らかだ。

首脳交流を有効なツールとする両国政府の努力は、日中関係を正しい方向に発展させるものと思われる。だが、両国間の不信を解消するに足るかと言えば、そこには限界がある。もし、中国が海警の監視船を尖閣諸島周辺の領海に送り続けるのであれば、不信感を一掃することは不可能だ。今や日本と中国は戦略目標を共有していない。なおかつ、国力のバランスは、平和憲法と超大国との同盟関係を有する日本ではなく、「富民強国」を唱え、支配の正統性を開発主義とナショナリズムに頼り、中国を「強くした」ことを誇りとする政権が率いる中国に傾いている[23]。そこに、中国の国内政治と日中関係が根っ子で繋がっている事情が見て取れる。

言うまでもなく、両国関係を発展させる大前提は中国が自制し、平和が維持されることだ。そのためには、バランス・オブ・パワーの維持に尽力し、人的交流を盛んにすることが重要だ。だがそのほかに、どのような措置を採ることが考えられるだろうか。

信頼関係を深める上で効果的な経済協力としては、日中の企業が第三国市場で協働し、日本が唱える自由で開かれたインド太平洋構想と、中国が唱える一帯一路とが共存できることを示すのがよいだろう。一帯一路は、日本の多くのマスメディアが形容しているような「広域経済圏」ではなく、一つ一つの星、すなわち個々の海外投資プロジェクトを一括する概念として示された星座に過ぎず、明確な定義や輪郭を有しているわけではない[24]。自由で開かれたインド太平洋も同様の星座であり、一帯一路と同様に戦略的な側面のほかに経済協力の側面を有する。

戦略的な側面については、競争が激化することは当面避けられない。しかし経済協力の側面については、日中は連携を緊密化することでともに裨益する。日本にすれば、70 年代以来の日本の支援もあって隆々と発展した中国の経済力を活用しない手はない。中国にすれば、透明性を欠き、途上国を債務漬けにすると批判を受けるようになった一帯一路の評判を立て直す上で、日本のノウハウが有用である。そしていずれの国にとっても、インド太平洋地域の国々との外交関係を発展させる上で、日中協調は推進要因になる。

一帯一路は習近平の権威と権力のシンボルであり、2017 年以来、安倍総理が条件付きながらそれへの支持を表明していることは、中国側の対日信頼感を増すうえで効果を発揮している。習近平主席が来日した際には、相互主義に基づき、自由で開かれたインド太平洋構想への協力を表明することが期待される。習氏が自信を持ち、国内で批判を浴びることを恐れずに自由で開かれたインド太平洋構想への協力に言及することができれば、昨今の地政学の台頭を憂える世界の人々に歓迎され、日中関係はもう一段高いレベルに引き上げられることになるだろう。

―注―

1　例えば、「文大統領の『一人飯』論争に…青瓦台『冷遇論には同意できない』」、中央日報日本語版、2017 年 12 月 15 日（https://japanese.joins.com/article/587/236587.html?servcode=A00&sectcode=A30&cloc=jp|article|related）。

2　「安倍総理の訪中（全体概要）」、外務省ホームページ記事（https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page4_004452.html）。

3　四要因モデルを用い、国交正常化以来、40 数年にわたる日中関係を分析した著作に、拙稿 “Forty-four Years of Sino-Japanese Diplomatic Relations Since Normalization”, collected in Lam, Peng Er (ed.), *China-Japan Relations in the 21st Century: Antagonism Despite Interdependency*, The Palgrave Macmillan, 2017, pp.25-65, がある。

4　「日中首脳会談」、外務省ホームページ（https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page3_000999.html）。

5　「第 14 回日中共同世論調査」結果、言論 NPO ホームページ（http://www.genron-npo.net/world/archives/7053.html）。

6　「首相訪中、7 割が『評価』」、『日本経済新聞』2018 年 10 月 29 日。

7　「“11211”，習近平談新時代党的組織路線」、新華ネット、2018 年 7 月 4 日、http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2018-07/04/c_1123080191.htm

8　この記事を新華ネットで見ることはもうできないが、例えば次のサイトに転載されている。http://www.sciencenets.com/home.php?mod=space&uid=995&do=blog&id=13741

9 『人民日報』2019 年 2 月 28 日。
10 学習したかどうかは点数制で記録されるようになっており、点数が少ないと党支部書記に注意される。なお、「学習」には「習近平を学ぶ」意味が含まれているという。
11 http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-09/15/c_1124998129.htm
12 その記事は、『人民日報』2019 年 9 月 16 日 1 面にも掲載された。
13 地方政府の積極的な対日アプローチについては、「中国の地方政府『日本詣で』再び　投資説明会が倍増」、『日本経済新聞』（電子版）2018 年 10 月 16 日（https://www.nikkei.com/article/DGXMZO36528530W8A011C1MM0000/）。
14 『人民日報』2019 年 9 月 6 日。
15 日本経済新聞電子版、2020 年 3 月 16 日（https://www.nikkei.com/article/DGXMZO56852800W0A310C2FF1000/）。
16 国家発展改革委員会、外交部、商務部「シルクロード経済ベルトと 21 世紀海上シルクロードの共同建設推進のビジョンと行動」。全文を、在京中国大使館のホームページで日本語で読むことができる（http://www.china-embassy.or.jp/jpn/zgyw/t1250235.htm）。
17 「日中関係を正常な軌道に再び乗せる」は安倍総理訪中に際し中国政府およびその公式メディアがよく使った表現である。
18 2017 年 6 月 5 日に行われたスピーチの全文は、首相官邸ホームページに掲載されている（https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0605speech.html）。
19 齋藤尚登「米中摩擦以降の中国経済」、『東亜』633 号（2020 年 3 月）、30 － 31 頁。
20 経年変化については、言論 NPO のウェブサイトに掲示された折れ線グラフを参照されたい（http://www.genron-npo.net/en/archives/191024.pdf）。
21 日本政府観光局ホームページ（https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/since2003_visitor_arrivals.pdf）。
22 “Japan Needs to Do More to Fix China’s Image Problem, Xi Says”, Bloomberg News, 22 November 2019 (https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-22/japan-needs-to-do-more-to-fix-china-s-image-problem-xi-says).
23 習近平の第 19 回中国共産党全国代表大会での報告を参照されたい。
24 一帯一路については、拙稿「中国の一帯一路構想」、川島真・遠藤貢・高原明生・松田康博編著『中国の外交戦略と世界秩序』（昭和堂、2020 年）を参照されたい。

第 2 章　米中戦略的競争と中国の国内要因

山口　信治 [1]

1. はじめに

習近平時代において、中国の国内要因は、対外政策とどのような関係にあるのだろうか。習近平時代の中国は、以下の二つの意味において、国内外の大きな状況変化を経験している。第一に、習近平政権は従来の制度を改変し、より強権的なレーニン主義体制の再活性化を目指している。第二に、2017 年以降米中の戦略的競争が激しさを増し、従来の対米関係の安定という対外関係の前提が大きく変化しつつある。

筆者はこれまで、中国における国内的要因と対外政策の関係について、次のように整理してきた [2]。まず、中国において国内的要因が対外政策に影響する経路には以下の三つが考えられる。すなわち社会の圧力、政策執行、エリート政治である。第一に、社会の圧力とは、国内社会におけるナショナリズムの高まりに押されたり、あるいは社会の政府に対する不満の矛先をそらすために、強硬な対外政策をとる、というものである [3]。第二の政策執行の問題は、中央が地方や現場の行動を監視しきれないために、地方や現場が中央の政策を勝手に解釈して行動し、その結果中央の政策がその意図の通りに執行されないという場合である [4]。第三のエリート政治とは、エリートの多元化によりオーディエンス・コストが発生し、対外的緊張に際して相手国に譲歩することが国内政治におけるコストが高まることで、指導者は安易な妥協ができなくなる、というものである [5]。

従来の結論は次のようなものであった。第一に、中国は、少なくとも現時点において、「転嫁理論」が示すような、国内の不安定性が強硬な対外政策を生み出すという状況にはない。それは中国の国内問題の、政治体制そのものを不安定にする程度が、限定されているためである。中国の政治体制が安定性を維持しているのは、a) 中国共産党はエリート層ならびに中間層をうまく抱き込むことに成功していること、b) 農民層・労働者層の不満は、物理的強制力による抑え込み、限定的懐柔策が併用されており、また仮にデモや暴動が起きても、地域的・組織的に限定されていることに示されている。第二に、中国における政策執行は、「エージェント理論」に照らしてみると、エージェントに対する監視は十分に機能しているか疑わしいことがわかる。そもそも中国においてエージェントの裁量は大きいというだけでなく、権威主義体制の下で本当の第三者による監視を作用させることが本質的に困難であるため、エージェント問題が発生する余地は常にある。第三に、「オーディエンス・コスト」の議論が示すような、国内のエリートや社会の監視があるために対外政策において妥協できない、という状況については、肯定する要素と否定する要素の両方が混在している。中国政治は以前よりも制度化が進んだことで、指導者に対する監視が強くなったと言える。

こうした状況が、習近平体制になってどのように変化したのであろうか。習近平は、反腐敗闘争によって権力を集中させたのち、制度的集権化、監察の強化、社会への抑圧の強化により、レーニン主義体制の再活性化を目指している。

このような政治体制の変化は、対外政策にどのような影響を与えるのだろうか。以下のような観察可能なインプリケーションが想定される。まず、エリート政治について見ると、

習近平への権力一極化が進む結果、エリート内でのオーディエンス・コストは弱まり、習近平の判断が重要になるだろう。ただし、他方で指導者の責任は重大となり、対外政策、特に対米政策における失敗は習近平に直接の責任がかかってくる可能性がある。次に、政策執行については、集権化と監視の強化によって、軍やその他機関が、党中央の意図を無視する可能性は弱まると思われる。しかしそれと同時に、党の指導の強化によって政治性が強まることで弊害が起きる可能性も考えられる。指導者の判断と異なる情報は報告されづらくなり、また従来比較的柔軟であった政策執行はより硬直的なものとなるかもしれない。最後に、社会との関係で言えば、より抑圧的な政治が行われる中で、多様な社会を党国家がコントロールできないという状況は想定しづらくなっていく。他方で習近平は権力強化と「中国の夢」を前面にだしているがゆえに、対外政策においてバックダウンしづらいという状況が現れるかもしれない。

本稿では、こうした習近平時代の政治体制の変化と米中の戦略的競争がどのような関係にあるかを探ることを目的とする。第 2 節では習近平体制がよりハードな権威主義に向かう状況を明らかにする。第 3 節では、米中の戦略的競争の展開とそれに対する中国の対応を分析する。

2. 習近平体制：レーニン主義体制の再活性化を目指す中国

(1) 習近平指導体制の強化

①党・軍における制度的集権化

習近平は制度的な集権化を進めることで、政策決定に関する権限を集中させている。

第一に、領導小組の活用および新たな領導小組の設置である。習近平はこの領導小組を重視しており、新たに全面深化改革領導小組、インターネット安全・情報化領導小組、深化国防・軍隊改革領導小組（中央軍委内に設置）などを設置して、その組長を兼任しているほか、財経工作領導小組の組長も兼任した。

第二に、中央国家安全委員会の設置である。2013 年 11 月に国家安全委員会の成立が宣言された。翌 2014 年 1 月の中央政治局会議において、この組織が中央政治局および中央政治局常務委員会に対して責任を負う党の機関「中央国家安全委員会」として成立すること、主席に習近平、副主席に李克強および張徳江がそれぞれ就任することが発表された。ただしこの国家安全委員会が実際にどの程度機能しているのかという点は明らかでない[6]。

第三に、人民解放軍に対しては、国防・軍隊改革を推し進めている。習近平は 2013 年の 18 期 3 中全会以降、国防･軍隊改革を進めることを打ち出してきた。2014 年 3 月には国防･軍隊改革を進めるために中央軍委深化国防和軍隊改革領導小組を設置し、さらに 2015 年末から 2016 年初にかけて、大規模な国防・軍隊改革プログラムを発表した。その中で四総部は解体され、これらが内包していた諸機能は中央軍委下に設置された 15 の部門に振り分けられた。中二階のような存在となっていた四総部が廃止されたことにより、中央軍委が直接的に軍の日常業務を指示する構図となることが予想される。さらに中央軍委には統合作戦を指揮する聯合作戦指揮センターが設置され、その総司令には習近平が就任している。

このような中央集権化と関連して､｢中央軍委主席責任制｣が強調されている｡江沢民以降、最高指導者が中央軍委主席を兼任し、軍を指導するという仕組みが続けられてきた。しか

し江沢民や胡錦濤は必ずしも十分な軍事的知識を持たず、また軍に対する掌握が十分でなかったこともあり、実質的日常業務において二人の副主席の役割が大きかったと思われる。これに対して習近平は、中央軍委主席の優越性を強調している。軍改革の結果、中央軍事委員会の業務を処理する中央軍委弁公庁が重要となっている。中央軍委弁公庁は日常業務の処理だけでなく、それまで総政治部が担っていた教育学習などの機能を吸収していると思われる。例えば 18 期 6 中全会についての学習に関する指示は軍委弁公庁が出している[7]。中央軍委弁公庁副主任の田義祥は「軍委主席責任制の擁護と貫徹が軍委弁公庁の第一の政治任務･第一の職責[8]」であり、その制度化、規範化、手続き化を進めることを強調している。現在では党の軍に対する指導の制度的保証は、「軍隊の最高指導権と指揮権は党中央、中央軍委に属し、軍委は主席責任制を実行すること。団以上の単位で党委制、政治委員制、政治機関制を実行すること。連隊において政治委員を設け、連における支部建設をじっこうすること」にあると報道されている[9]。

②中国共産党第 19 回全国代表大会

2017 年 10 月 18 日から 24 日まで、中国共産党第 19 回全国代表大会（以下 19 全大会）が開催され、新たな 5 年間を担う指導体制が発表された。同大会は、習近平の権威を称揚するとともに、ポスト鄧小平時代の幕開けを宣言し、さらに今後約 30 年間の中国の国家戦略構想を示すものとなった。

表 1：中央政治局常務委員会

習近平（53 年生、中国共産党総書記、国家主席、中央軍委主席など）、李克強（55 年生、首相）、栗戦書（50 年生、全人代常務委員長）、汪洋（55 年生、政治協商会議）、趙楽際（57 年生、中央紀律検査委書記）、王滬寧（55 年生、中央書記処書記）、韓正（54 年生、副首相）

表 2：中央政治局（中央政治局常務委員は除く）

丁薛祥（62 年生、中央弁公庁主任）、王晨（50 年生、全人代副委員長）、劉鶴（52 年生、中央財経領導小組弁公室主任）、許其亮（50 年生、中央軍委副主席）、孫春蘭（50 年生、中央統一戦線工作部長）、李希（56 年生、広東省委書記）、李強（59 年生、上海市委書記）、李鴻忠（56 年生、天津市委書記）、楊潔篪（50 年生、国務委員、中央外事工作領導小組弁公室主任）、楊暁渡（53 年生、監察部部長）、張又侠（50 年生、中央軍委副主席）、陳希（53 年生、中央組織部長・中央党校校長）、陳全国（55 年生、新疆ウイグル自治区委書記）、陳敏爾（60 年生、重慶市委書記）、胡春華（63 年生、副首相）、郭声琨（54 年生、中央政法委員会書記）、黄坤明（56 年生、中央宣伝部長）、蔡奇（55 年生、北京市委書記）

新指導部の構成とその特徴を見てみよう。まず、習総書記の後継者は明らかにされなかった。江沢民時代には胡錦濤氏が、胡錦濤時代には習総書記氏がそれぞれ次期指導者として政治局常務委員となっていた。このため今回も後継候補が政治局常務委員となることが予想されていたものの、後継候補とされていた陳敏爾、胡春華両氏は共に中央政治局委員にとどまった。現段階で次期指導者が明らかになっていないという状況は、間違いなく中国

政治の不確実性を高めるだろう。この問題は重要であるので、後で再び触れる。

また、王岐山紀律検査委書記は留任しなかった。王岐山書記は習総書記の片腕として、反腐敗運動を統括した指導者である。その重要性のゆえに、習総書記は、69 歳で年齢制限を超えた王岐山の留任を望んでいると噂されていた。しかし結果として、王岐山は留任せず、年齢制限という慣行は形式の上では守られた。しかし、王岐山は国家副主席に就任し、事実上権力の座に残ったのである。

第三に、中央政治局常務委員会は、習総書記を中心とし、それを補佐する幹部を並べた構成となった。今回中央政治局常務委員となった栗戦書中央弁公庁主任、趙楽際中央組織部長は、これまで習総書記を補佐してきた重要幹部である。また王滬寧中央政策研究室主任は、歴代指導者のブレーンであった人物で、習総書記も重宝してきた。王滬寧は、強力な一党体制を維持することが強力に近代化を推し進めるために必要であるという信念を持っており、習総書記の考え方に非常に近いと考えられている[10]。今後の中央政治局常務委員会の運営は、胡錦濤政権のような政治局常務委員による権力分有と政策担当領域の分担によるものから、習総書記を中心として常務委員がそれを補佐する形に向かうことが予想できる。

第四に、中央政治局は、習総書記に近いとされる幹部が大挙して昇進することとなった。ブルッキングス研究所のチェン・リ研究員が党大会より前に行っていた分析によれば、習総書記に近い幹部達は、主に習総書記の青少年期の友人、習総書記の地方幹部時代（福建、浙江、上海）の同僚や部下から構成されている[11]。実際に、今回の人事でチェン・リの分析で名前の挙がっていた人々が政治局委員となった。特に党の運営においてカギとなる地位に、信頼できる幹部を配置している。丁薛祥（上海時代部下）が中央弁公庁主任、陳希（清華大学同級生）が中央組織部長および中央党校校長、黄坤明（福建・浙江時代部下）が中央宣伝部長である。中央弁公庁は、党中央の事務機構であり、情報が集約される場でもある。また中央組織部と中央宣伝部は、組織人事とイデオロギー管理という中国共産党にとって核となる部署である。

第五に、定年になっていない政治局委員の引退あるいは降格である。中央政治局委員の李源潮は定年前に引退した。これは中国政治において前例がないわけではない。例えば李瑞環元中央政治局常務委は 16 全大会（2002 年）時、68 歳で当時の制限年齢であった 70 歳に達していなかったものの、引退させられた。また中央政治局委員だった劉奇葆と張春賢は、中央委員に降格となった。これは管見の限り近年では前例がない。

中国共産党第 19 回全国代表第会第 1 次中央会議（19 期 1 中全会）では、中央政治局常務委員会などとともに中央軍事委員会の名簿を明らかにした。基本的にここで発表されたメンバーが、以降 5 年間の軍を指導することになる。

主席	習近平	国家主席、党総書記など多数
副主席	許其亮	中央政治局委員、上将、空軍
副主席	張又侠	中央政治局委員、上将、陸軍
委員	魏鳳和	国防部長（予定）、上将、ロケット軍
委員	李作成	連合参謀部参謀長、上将、陸軍

委員	苗華	政治工作部主任、上将、陸軍出身（海軍政治委員を経験）
委員	張昇民	紀律検査委書記、中将、ロケット軍

今回発表された内容のまず注目すべき点は、軍委の構成が大幅に変化したことである。今回、中央軍委主席 1 名、副主席 2 名以外に 4 人が委員として選出されたのみである。これは 16 全大会から 18 全大会までの委員 8 人体制からの変化であり、全 7 名という構成は、14 全大会（1992 年）と 15 全大会（1997 年）以来の少人数構成である。少人数構成は、大会前の予想を覆すものであった。というのは、軍事改革の中で、中央軍委直属機関は増加しており、それら直属機関のトップが委員となることでメンバーが拡大されること、副主席を 4 人制とすることなどが予想されていたためである。しかし、今回の人事では、陸、海、空、ロケット軍、戦略支援部隊の司令員や、五大戦区の司令員が委員とならなかった。

このような構成となったことは次のような意義がある。第一に、人数を減らしたことで、中央軍事委員会の政策決定機関としての役割は上昇するであろう。人数の増加は、意思決定の効率の低下につながる。仮に今回人数を増やした場合、中央軍事委員会は政策決定にかかわる機関ではなくなることが予想されたが、逆に減らしたことで、より迅速かつ効率的な決定を習近平主導で下すことができるだろう。

第二に、軍種のトップを委員から外したことから、軍種間対立を中央軍事委員会に持ち込ませず、習近平の指導下で統合運用を進めていくという姿勢がうかがえる。人民解放軍は圧倒的に陸軍主体の軍隊であったが、習近平の改革はこれを是正し、統合化を進めようとしてきた。陸・海・空・ロケットからそれぞれ組織的な代表者を出させなかったことは、こうした意思の表れであると言える。また、中央軍事委員会の構成メンバーの出身別でみると、特にバランスに配慮した形跡が見られない。

第三に、中央軍委紀律検査委の権威の上昇が見込まれる。習近平による軍事改革の開始まで、軍における紀律検査委の地位は低かった。軍における紀律検査委は、1980 年に成立したのちに 1990 年には総政治部紀律検査部に再編成されていた。2016 年の組織再編で独立を果たした紀律検査委は、習近平が軍において反腐敗運動を実施するうえで重要な役割を果たしてきたと見られる。今回、張昇民が中央軍委紀律検査委書記として、中央軍委の委員となったとすれば、それは紀律検査委員会の地位の上昇を意味するだろう。このことは、人民解放軍に対する政治的統制にとって、紀律検査委が重要な手段となったことを意味する。

第四に、これと関連して、党規約修正案が採択された際の決議は、「中央軍事委員会が軍における党の工作と政治工作に責任を負うことを明確にする」ことを明らかにした。

それでは今回の指導部選出はどのように行われたのだろうか。今回、指導部選出の方法が変更されたことが注目に値する。習総書記は指導部選出方法の変更により、自分に近い人物の指導部入りを進めることに成功したのである。

2017 年 10 月 27 日付の『人民日報』記事は、今回の指導部選出プロセスや選出基準について触れている [12]。同記事によれば、今回、党指導部（中央政治局、中央政治局常務委、中央書記処）、中央軍委、政府（国務院一部指導者）、全国人民代表大会、全国政治協商会議の指導者などの選出に際して、従来の投票方式をやめ、面接方式を採用したという。

17 全大会（2007 年）と 18 全大会（2012 年）では、「民主推薦」あるいは「会議推薦」

方式と呼ばれる方法がとられた。これは推薦投票を実施し、票数の多い順に選出するという方式である。胡錦濤はこの方式を導入する際、これが中国政治におけるリーダー交代の制度化を推進し、さらに党内民主を促進するものとして自賛していた[13]。

しかし、今回、この方法が様々な弊害を生んだことが指摘されている。それによれば、コネクションに基づいた投票が頻繁に行われ、さらに周永康、孫政才、令計画らは会議推薦を利用し、票集めや賄賂をとって選出を助けるなどの活動を行ったとされる[14]。もちろん、この説明が正しいか否かは分からない。失脚した人物は、結託して悪しき活動を行ったと描かれるのが、中国政治の常である。いずれにせよ恐らく問題は、民主推薦方式を厳正に実施した場合、必ずしも党指導者の意図通りの指導部選出ができないという点にあったのだろう。

2017 年 4 月 24 日、中央政治局常務委は「19 期中央指導機構人選準備工作対話調査研究配置方案」を採択し、新指導部の選出を開始した。4 月から 6 月にかけて、習総書記は、現職および引退した党・軍などの幹部 57 名と面接した。またこれと並行して、その他の中央の関連指導者が、部・省、正戦区級の軍隊幹部、18 期中央委員 258 名と面談し、また中央軍委の責任指導者は、正戦区級の軍幹部など 32 名と面談したという。

次に選出基準についてみてみよう。四つの選出基準が挙げられており、その主な内容は次の通りである。

① 党に対し忠誠を誓い、信念が堅固で、習近平新時代の中国の特色ある社会主義思想を貫徹し、習近平同志を核心とする党中央と高度な一致を保つ、マルクス主義政治家。
② 指導能力が強く、実践経験が豊富で、強烈な革命事業心を持ち、改革創新と実事求是の精神を持ち、率先して仕事を引き受け、正確な政績観（政治業績の基準に関する観点）を持ち、業績が突出。
③ 先頭に立って民主集中制を執行し、自覚的に習近平同志を核心とする党中央の権威と集中統一指導を擁護。
④ 共産党人の世界観、人生観、価値観を持ち、先頭に立って原則を堅持し、党の紀律と規則を遵守。

選出の第一の基準が、習総書記に対する忠誠であったことが明らかである。これを 18 全大会時の基準と比較するとその特徴はより明らかである[15]。変化が大きいのは①と③である。①についてみると、18 全大会の時には鄧小平理論、（江沢民による）三つの代表、（胡錦濤による）科学発展観の堅持という文言があったが、今回は習近平についてのみ言及している。③は、18 全大会の時には「中央領導集団の団結統一を自覚的に擁護する」との文言があったが、これがなくなり、「習近平同志を核心とする党中央の権威と集中統一的指導を自覚的に擁護する」に変更となった。

なお 19 全大会後、中央政治局の会議は「党中央の集中統一的指導を強化・擁護することに関する若干の規定」を採択した。同規定は、党中央の集中統一的指導が党の指導に関する最高原則であることを示した[16]。「党中央の集中統一的指導」が意味するのは、党中央並びに習総書記への権限集中である。これを支持することが新指導部選出の際の基準となり、また党の指導に関する最高原則と位置付けられたことは、習総書記への権力集中を規範に位置に高めようとしていることの表れであろう。

李源潮らの定年前の引退・降格も、こうした基準が適用されたものと考えられる。『人民日報』記事は、「年齢が符合していても名前が残り続けるとは限らず、主に政治的態度、廉潔さ、仕事の需要によって」留任や昇進の可否が決まると述べている[17]。

習総書記の人事プロセス支配は、最高指導部に限らなかった。中央委員と中央紀律検査委員の選出においても、投票方式を改め、面接方式を採用している。2016 年 2 月習総書記は「19 大幹部考察領導小組」を立ち上げ、その組長に就任した[18]。これは 19 全大会における中央委員選出を指導するグループであり、これまでの選出過程との大きな違いである。領導小組は 2016 年 7 月から 2017 年 6 月にかけて 46 の調査チームを作り、中央・地方の各機関や各中央金融機関や中央企業（中央級で管理される国営企業）に派遣し、調査と面談を進めた。これをもとに 2017 年 9 月に名簿が作成され、これに基づいて中央委員の選出が行われた。

軍の人事についても同様である。軍に関しては、この人事選出プロセスとの関わりで言えば、前述の『人民日報』記事は、中央軍事委員会の選出の基準とプロセスを明らかにしている[19]。中央軍事委員会の選出プロセスが公的メディアに掲載されるのは初めてのことであり、その意味でも重要である。それによれば、中央軍事委員会の選出に際しても、習総書記は面接方式を採用した。さらにその選出基準は、①政治基準、②戦闘準備、③構成（軍種などのバランス）、④年齢構成であったという。政治基準は、習総書記への忠誠を示すと考えられ、ここでも習総書記主導の人事が明らかである。

③習近平の権威

2016 年 10 月に開催された中共 18 期 6 中全会において、習近平は「党中央の核心、全党の核心」として位置付けられた。中国共産党において「領導核心」と呼ばれることは、その指導者の権力が確立されたことを示す一つの指標といえる。毛沢東や鄧小平は、その革命の経験から誰の目にも明らかなカリスマ的最高実力者であった。江沢民は、鄧小平が「第三世代の核心」として位置付けたことにより核心となった。これに対して胡錦濤は公式に「核心」と呼ばれたことはなかったし、その意思も持たなかったと思われる。その意味で習近平が「党中央の核心、全党の核心」という称号を得たことは、制度的権力の強化と相まって、彼の権力が相当確立されたことを示していると見ることも可能であろう。

2017 年の中共 19 回全国代表大会前後より、地方紙などでは習近平に対して「人民の領袖」という称号を用いるようになった[20]。2018 年 1 月 15 日付の『人民日報』には「宣言」という署名で「大いにことをなす歴史的チャンス期をしっかりとつかもう」というタイトルの記事が掲載された。記事は、「断固として核心を擁護し、領袖に固く忠誠を誓う」ことを呼びかけていた[21]。ただし 2018 年後半にはこうした傾向にはブレーキがかかった。領袖という言葉の使用頻度は 2018 年前半をピークとして下落傾向にあったという[22]。ここには、習近平に対する個人崇拝が進むことに対する抵抗および習近平側の自己抑制が働いたと思われる。

しかし、2019 年末には中央政治局民主生活会において、公式に「人民領袖」という称号が習近平に対して用いられた[23]。これは新たな習近平の権威強化の運動の始まりとなるかもしれず、2022 年の第 20 回党大会に向けてどのように、そしてどの程度まで個人崇拝を進めるのか注目される。

(2) 党・軍・国家機関に対する監察の強化

反腐敗運動の中で、党・軍・国家機関に対する監察体制が強化されている。

①中央紀律検査委員会の活動

反腐敗運動の開始以来、中央紀律検査委員会は巡視チームを各部門、地方に派遣してきた。2017 年 1 月時点で、中央紀律検査委員会の巡視工作は 11 度に及んでいる。

また一時的な巡視チームの派遣だけでなく、常駐機構の設置が重視されている。2014 年 6 月には「党の紀律検査体制改革実施方案」が出され、さらに 2014 年 12 月には「中央紀律検査委派出駐在機構建設強化に関する意見」が出された。陳文清中央紀律検査委員会副書記によれば、中央級の党と国家機関において 52 の派出駐在機構が設置されているものの、機関総数 140 あまりに比べると、全面的とはいいがたく、また設置形式も統一されておらず、基準がないことで、派出駐在機構の監督履行が十分に行われていない[24]。またそれまでは派出駐在機構が駐在部門の立場に立ち、その意図を主として紀律検査委に報告しないということがあったという[25]。一連の体制整備の中で、派出駐在機構は「中央紀委派駐紀検組」との名称で統一され、「中央紀律検査委派出駐在機構建設強化に関する意見」の中で具体的な職責が具体化され、また派駐紀検組の組長は、駐在部門党組のメンバーが専任で担当することが規定された[26]。

②「依法治国」の強化

このような直接的紀律検査工作だけでなく、習近平は「依法治国」の強化を掲げ、疑似的な法の支配を通じた監督の強化を行っている。監督の実施主体と監督対象がともに最終的に中国共産党中央の下部組織に過ぎない以上、これを真の意味での法の支配と呼ぶことは妥当でない。しかし様々な条例やルールの設定により、中国共産党がその下部組織の行動に一定の制度の枠をはめようとしていることは疑いがない[27]。

2013 年 5 月 23 日には「中国共産党党内法規制定条例」が制定された。さらに 2013 年 11 月 27 日には「中央党内法規制定工作五年規格綱要（2013 － 2017 年）」が示され[28]、さらに 2014 年の 18 期 4 中全会において「依法治国」の強化が掲げられて以降、比較的短期間の間に準則や条例の制定が進んでいる。中国共産党の党章、準則、条例の改訂や制定は、綱要に基づいて進められている。

王岐山によれば、党の法規制度建設における問題は、党内規則と国家の法律が混同されており、もともとの準則や条例の多くの規定が法律条文と重複しており、その結果党員、特に領導幹部に対して党の宗旨に見合うような高い標準、厳しい要求が設定されていないことにある。王は、中国共産党は神聖な使命を担う政治組織であり、党の前衛としての性質と失政党としての地位からして、党法規や党紀律は国家の法律よりも厳格であるべきと強調した[29]。

このような党内法規の重視は、政策が党中央の意図どおり執行されるよう党内の監視を強化すること、および党中央において最高指導者たる習近平に挑戦する勢力が登場するのを防ぐことにあると思われる。

習近平は 2016 年の 18 期 6 中全会で採択された「新形勢下における党内政治生活に関する若干の準則」、「中国共産党党内監督条例」についての説明の中で、党内に存在する突出した矛盾と問題を次のようにまとめている[30]。まず、中国共産党にとって危険な 10 の傾向、

習近平の言葉を借りれば 10 の「主義」がある。すなわち個人主義、分散主義、自由主義、好人主義、宗派主義、山頭主義、拝金主義、形式主義、官僚主義、享楽主義である。特に高級幹部の一部が野心を抱いて政治的陰謀活動を行うことが大きな問題である。こうした問題は、周永康、薄熙来、郭伯雄、徐才厚、令計画らが権力奪取の野心を抱き、そのための活動を行ったことに表れている。準則も条例も高級幹部に重点を置くことを強調しており、党建設は領導幹部、特に高級幹部、すなわち中央委員会、中央政治局、中央政治局常務委員会のメンバーをうまくつかまなければならない。条例には「党中央組織に対する監督」という章が設けられた。中央委員会のメンバーは党の政治紀律と政治規矩を厳格に守り、メンバーの違反や党の団結統一に危害を与える行為を断固として抑制し、党中央に報告しなければならない、というのが習近平の示した認識であった。

習近平は 18 期 6 中全会第二次全体会議における講話において、党の問題を広く蔓延している問題と政治的かつ破壊力の大きい問題に分けた。前者は、独断専行、自由主義・分散主義、形式主義・官僚主義・享楽主義・奢侈の風、権力乱用・汚職腐敗・紀律の乱れなど、地方や中央各部門に広がる問題である。後者は重要問題において中央との一致を保持しない、党の政治紀律問題において執行しない、虚偽報告、任人唯親（ネポティズム）や任人唯利（利益関係に基づく人事）、官職売買、票売買、派閥形成などの問題がある [31]。

栗戦書は、18 期 6 中全会に際して、「準則」と「条例」の制定は党中央の権威を擁護するためであることを強調した。それによれば、中央の権威の確立は、世界の共産主義運動においても、中国共産党の歴史においても堅固な領導核心の形成が重要であった。そして党中央の権威を擁護するためにまず必要なのは、習近平の核心としての地位を擁護すること、四つの意識（政治意識、大局意識、核心意識、観斉意識：中央に倣う意識）を増強し、四つの服従（党員個人の組織への服従、少数の多数への服従、下級組織の上級組織への服従、党組織・党員の全国代表大会および党中央委員会への服従）を堅持すること、「政令暢通」の確保（政令の滞りない実施を確保）であるという [32]。

③軍委監察部門の独立

軍においても法による制度化は重視され続けている。2016 年 6 月には中央軍委が「国防・軍隊改革深化の期間（2020 年まで）の軍事法規制度建設に関する意見」を通達し、軍においても法制度建設が進められることが明らかにされた [33]。習近平政権になってからまだ「政治工作条例」の改訂をはじめとする軍の条例改定や制定はそれほど活発に行われておらず、今後これが進むか否かが注目される。

現在のところより重要なのは、国防・軍隊改革の中でそれまで総部が内部化していた監察部門が独立を果たしたことである。四総部の解体に伴い、中央軍委内に軍委紀律検査委員会、軍委政法委員会、軍委審計署が設置された。

中央軍委紀律検査委は、1980 年に成立したのちに 1990 年には総政治部紀律検査部に再編成されていた。2016 年の組織再編で独立を果たした紀律検査委は、建軍以来初めて軍委 15 部門と各戦区に 10 の検査チームを派遣し、検査活動を開始した [34]。検査の重点は①作風建設強化の指示の実行状況：命令があっても行わず、禁止されていてもやめない、規定を割り引いて実施し、選択的に実行する、融通を利かすといった問題を糺す、②幹部の廉潔、③節約励行浪費反対に係る規定の順守状況、④軍公用車の管理使用状況の監督である [35]。

また各軍種･兵種には紀律検査委員会を設置し、紀律検査委書記は副政治委員の兼職であったのを専任とするなど、紀律検査体制の強化に取り組んでいる[36]。宋丹･中央軍委副書記は、実戦化訓練における監察工作の重要性を強調している[37]。

中央軍委政法委については、より微妙な位置づけをたどってきた。1982 年、総政治部に政法領導小組が成立した。これはその後 2007 年に全軍政法委員会となったが、あくまで四総部の管轄下に置かれていた。2016 年の組織再編で軍委政法委として独立したものの、その権限は軍委紀律検査委に比べて弱いとみられる。規定によれば、各戦区や軍種・兵種にそれぞれ政法委員会が設置されるものの、その書記は政治副職が担当することになっている[38]。それぞれの任務は、戦区と軍種・兵種で異なっている。戦区については戦時・重大軍事行動時の政法工作、法執行の協調法案と区域の協調、軍兵種などその他単位においては犯罪予防・総合治理、部隊の純潔と安全・安定がその任務となるという。

中央軍委審計署は、予算の管理・審査などを担う部局である。1985 年に中央軍委審計局が成立したものの、1992 年には総後勤部がその管理を行うこととなった。大規模な汚職事件を起こした王守業や谷俊山が総後勤部の幹部であったことからも分かるように、様々な物資や土地を管轄する総後勤部は、地方政府や民間との接触も多く、監査が機能しなければ汚職を起こす可能性が高い。予算の管理・審査を担う審計署がその管轄にあることは、こうした問題をさらに悪化させていた可能性が高い。そのためか、組織再編前の 2014 年にいち早く審計署の管轄が総後勤部から中央軍委へ移された[39]。2017 年 1 月には審計条令が出され、軍の財務管理の制度化の方向性が打ち出された[40]。

(3) 社会の諸集団に対する抑圧の強化

習近平は、社会の諸集団に対する抑圧を強化している。2000 年代に見られた社会の諸集団に対する部分的譲歩や協商メカニズムは、習近平時代に入って大きく後退している。

自由な調査報道を行うような自由な報道は、ほとんど不可能となっている。メディアは改革時代に多様化が進み、単なる共産党の宣伝機関としての機能以外の活動を行うようになっていた。しかし習近平はメディアに対してポジティブなエネルギーを拡散させ、党を愛し、党を守り、党に尽くすことを求めた。2016 年 7 月にはリベラル派雑誌として知られた『炎黄春秋』の編集部メンバーの総入れ替えが行われ、これに抗議した旧編集部は同誌の停刊を宣言した[41]。江雪の筆名で独立派記者として、人民の権利維持などを重視した報道を行ってきた王文敏は、情報源が当局より警告を受けたり、自分の SNS アカウントが削除されるなど、活動が制限されている[42]。

2010 年前後に称揚された協商政治メカニズムも大きく後退している。広東省烏坎村のケースはそれをよく示している。広東省烏坎村では、2011 年、土地の不正売買を行った村民委員会に対する住民の抗議行動の結果、村党支部指導部の解任と新たな村民委員会の誕生につながった。この事件は内外において大きく注目され、烏坎は党国家と社会の妥協による紛争解決のモデルとして称揚された[43]。しかし、2016 年には烏坎村に対する厳しい弾圧が行われ、村長は汚職の容疑で逮捕された。2016 年 6 月には大規模な抗議活動が行われたものの、当局はそれまでで最大規模の暴力的な弾圧を加え、抗議活動は抑え込まれることとなった[44]。

習近平が特に重視しているのが、サイバー安全保障である。サイバー安全保障は、他国

からサイバー攻撃を受けるという問題だけでなく、国内世論の誘導においても極めて重要である。前述のようにソーシャルメディアを通じて中国共産党に対する不満が統合されることは、中国共産党にとって大きな脅威となりうる。

習近平は、「インターネットは法外の地ではなく、インターネットを利用して国家政権の転覆、宗教上の極端主義の扇動、民族分裂思想の宣伝、暴力テロ活動の教唆といった行為は断固として止めて打撃を与えねば」ならないと述べ、さらに「またインターネットの核心技術は『命門（生命の中心へと通じるツボ)』であり、核心技術を外国に依存している状態は、カギとなる「命門」を他人に預けているも同然である。我々が我が国のインターネット発展の主導権を握り、インターネット安全、国家安全を保障するには、核心技術という難題において突破しなければならない」と述べた。インターネットに関する核心技術には基礎技術、非対称技術（殺手鐧技術)、前線技術（転覆性技術）があるという[45]。

(4) レーニン主義体制の再活性化

以上のような習近平体制の確立の背景は何だろうか。より大きく見れば、中国の政治体制の転換をどのようにとらえればよいのだろうか。

カール・ミンズナーは、鄧小平以来続いてきた中国の「改革時代の終焉」ととらえた。すなわち、政治的安定、イデオロギー的な開放性、急速な経済成長が、改革時代の特徴であった。しかしこれらは終焉に向かい、中国は新たな時代＝反改革時代へと入っている。新時代において、習近平はレーニン主義体制の再活性化を目指している。ミンズナーは従来中国を安定させてきたのは、「部分的政治的制度化」であったと論ずる。すなわち、①エリート継承の規範化、②官僚制の脱政治化：派閥に基づく粛清の衰退、業績主義的規範の登場、③制度的分化：指導部の分工と市場圧力に反応する国有企業、④下意上達のインプット制度：地方選挙、行政法チャネル、部分的に商業化されたメディア、⑤新たな経済エリートの参加チャネル、⑥オープンなイデオロギー上の態度であった。しかしこうした部分的制度化は、主に二つの原因によって衰退した。①党中央は自らのボトムアップ改革を系統的に切り落としてきた。こうした制度を使って政治的参加を開始し、村民は半自由選挙に参加し、弁護士は新たな法チャネルを探し、ソーシャルメディアが不満を発現するフォーラムになりつつあった。しかし党はこれを受け入れることができずに、ナーバスになっていった。社会活動家は穏健な制度内の政治勢力となるという漸進的進化的な経路をとることができない。②習は、既存ルールの破壊による突破という経路を選択した。これまで完全ではなく部分的に制度化されてきた党内ルールを突破した。ライバルを反腐敗で粛清し、集権化を進め、ポピュリストイメージを作ろうとしている。ナショナリズムと文化アイデンティティへのイデオロギー上の転向が起きている。習にとって、これらは中国が直面する危機に対応するための根本的転換となっている。

デイビッド・シャンボーは、かつて中国共産党が巧みに環境変化に適応し、生存のために組織やイデオロギーを再編し、その生存のために努力した姿を評価していた[46]。しかし、シャンボーの評価は一転しており、中国の改革の行き詰まりと、ハードな権威主義への転向を論じるようになった。シャンボーは中国の改革の挫折を、（奇妙なことに）「改革派派閥」、特に曽慶紅の権力凋落のためと特定している[47]。

胡錦濤政権末期以降、中国の政治的動向が変化し、特に習近平政権誕生以降、その政治

体制がより抑圧的となったことは疑いない。また多くの制度化（ミンズナーの言う通り、これはあくまで部分的な制度化にとどまってきた）の成果が逆転させられたことも間違いないだろう。習近平は、多くの改革時代の制度を破壊し、それをよりレーニン主義的な党の支配を強化するような制度に置き換えている[48]。

最大の問題は、なぜこうした大転換が起きたのかという問題である。この点はミンズナーやシャンボーの議論も不十分であり、本稿で語りつくすことはできない今後の大きなテーマであろう。

この点について、予備的な議論を展開することができる。重要な点は、イデオロギーと政治体制の在り方の問題である。習近平は、就任以来、ソ連崩壊の教訓について繰り返し指摘してきた。ソ連崩壊のような事態を防ぎ、中国共産党の政権を安定させることが、習近平にとっての大きな課題となっている。

18 全大会の約 1 か月後の 2012 年 12 月、習近平は広東省を視察し、その中でソ連崩壊の教訓に学ぶことの重要性を強調し、ソ連崩壊の原因として思想と信仰の揺らぎを挙げたと言われている[49]。

2019 年に公開された 2013 年 1 月 5 日 18 全大会の精神検討会における講話では、「ソ連はなぜ解体したのか？ソ連共産党はなぜ政権を追われたのか？一つの重要な原因は、イデオロギー領域において激烈な闘争が起き、ソ連の歴史、ソ連共産党の歴史を否定し、レーニンを否定し、スターリンを否定し、歴史的虚無主義をとり、思想が乱れ、各級党組織が何の役割も果たさず、軍隊は指導の下になくなったことにある。最後には、あれほど大きかったソ連共産党は雲散霧消し、あれほど大きかったソ連国家は崩壊したのである[50]」と発言している。さらに 2013 年 1 月 22 日の 18 期中央紀律検査委員会 2 次会議において習近平は「腐敗問題が悪化するのをそのままにしていれば最後には党と国家が滅びる」と述べた。

2013 年秋には各地の共産党地方委員会や政府の各部で『ソ連亡党亡国 20 年祭』と題するドキュメンタリー番組についての学習会が開催された。同番組は、①ソ連は政治改革と情報公開を進めた結果、党内の分裂と多党化を招いたこと、②さらにはそのことが軍に対する党の指導を弱め、軍の分裂を招いたこと、③情報公開と思想の多元化の結果、マルクス主義の指導的地位が失われ、ソ連共産党の性質を変化させたこと、④「新思考外交」を推進した結果、欧米諸国によってソ連共産党内部の分裂が促進されたこと、⑤最高指導者ゴルバチョフの思想と行動が決定的であったことを強調する内容である。また 11 月 20 日、中央紀律検査委員会は党や政府の中央レベル幹部に対する教育を開始したが、その中で重視されたのが、ソ連共産党とソ連が滅びた歴史の教訓を学ぶことであった。

これら一連のソ連の崩壊の教訓から読み取れるのは、習近平がソ連崩壊の教訓として、①思想の分裂、②党の腐敗・弱体化、③軍に対する党の指導の劣化、④改革的な指導者の登場、⑤欧米による和平演変について強力な警戒心を持っているということである。シャンボーの研究が明らかにしたように、中国共産党の歴代指導者は、ソ連崩壊の教訓に学び、社会との関係において応答的メカニズムを部分的に導入するなど、党の生存のために適応努力を重ねてきた。しかし、習近平はレーニン主義的な党の支配と紀律の導入にその回答を求めた点がこれまでと異なっている。習近平が思想宣伝工作の引き締めとリベラルなジャーナリストや学者に対する抑圧を強化し、反腐敗闘争と紀律の強化を重視することで

党の支配を再強化し、習近平の権力を強化したのは、このような背景に基づいていると考えることが可能であろう。

こうした習近平の危機意識は、政治体制の問題と和平演変の脅威によってもたらされたと考えられる。一つには従来の環境への適応を重視する手法が、腐敗の問題を生み出し続けてきたこと、そして膨大な既得権益層を生み出したことで、胡錦濤時代の中国共産党指導部が十全な自律性を持って政策を決定・執行できなくなっていたことにあると思われる[51]。

今一つの要因は、和平演変に対する警戒感の高まりである。こうした警戒感は、ある意味で中国が常に持ち続けてきた意識と言っても過言ではない。特に、2011 年初頭に中東において「ジャスミン革命」が起きて以降、中国国内でもインターネットを通じてデモの呼びかけが行われ、これに同調しようとする動きが見られたことから、中国共産党は政権の安定を脅かすような問題に関してそれまで以上に敏感となった。政法委員会副秘書長、総合治理委員会副主任などを務めた陳冀平は、2011 年 2 月のインタビューで国内の矛盾が深まっていることを認める一方で、「西側勢力が人権保護などの旗印を用いて、中国国内の矛盾に手を貸そうとしている」との警戒感を表明した[52]。また 2014 年に香港においておきた「雨傘革命」の際、中国は米国や英国など外国の影響や関与に対する強い警戒と批判を見せた。メディアにはデモの背景に米国の存在があったことを批判する記事が繰り返し掲載され、また英国下院外交委員会の議員団は入国を拒否された[53]。中国にとって、欧米諸国が民主や自由といった価値観を権威主義体制の国家に浸透させ、これがその国の社会矛盾などと組み合わさることで革命を起こすという「陰謀」が繰り返されている。

深まる米中対立はこうした意識をさらに悪化させるだろう。2019 年に香港で繰り返された抗議活動に対して、中国は繰り返し外国勢力の関与を批判した[54]。米国が中国を戦略的競争相手とみなして競争を仕掛けてくることは、それまで中国共産党が持ってきた疑いを本格的なものとするであろう。

3. 米中戦略的競争と中国

(1) 中国から見た戦略的競争

中国は、米国との戦略的競争をどのように認識しているのだろうか。米国の対中政策の強硬化をどのように見るのか、米中関係の競争の本質は何であるのかという点に関する分析は、それに対抗する戦略を考えるうえでの基礎となるであろう。よって、中国が、起こりつつある米中対立をどのように分析しているか明らかにすることは重要である。

中国の米国の対中政策についての見方は、大きく分けて次の三つに集約されるだろう。第一の立場は、トランプ大統領個人の特性を重要視する。すなわち、今回の米中対立は、トランプ大統領が政治的取引を行うために仕掛けているのであり、トランプ大統領と何らかの取引をして、トランプ大統領に一定の「成果」を挙げさせることで解決可能な比較的短期的なものと見る。第二の立場は、中国が傲慢となりすぎ、強硬な対外政策を繰り返した結果であると見る。この立場に従えば、中国の政策の変化がまず必要となるであろう。第三の立場は、米国は覇権維持のためにライバル国つぶしを行ってきた歴史があり、今回の対中強硬政策も、米国が主動的に中国つぶしに乗り出したことの表れであると見る。そうであるならば、中国は長期的な挑戦に直面することになるだろう。

トランプ政権の誕生から 2019 年までの中国の議論を概観すると、比較的楽観的な第一の立場から、次第に第二、第三の立場へと議論が移行していく過程があったことが分かる。

2018 年夏以降、第三の立場が主流となったが、それ以降もその枠内で振れ幅を見せ、2019 年春からはかなり厳しい見方と態度が主流となった。

①対米楽観視

第一の立場は、トランプ大統領個人の個性・特質に注目し、現状の米国の強硬な政策は一時的なものであると見る見方である。すなわち、トランプ政権の対中政策は、中間選挙対策の側面が強く、トランプ大統領個人が、外交において取引的なアプローチをとることから、問題は取引を通じて解決可能である。そのため、現状において米中関係は悪化しているが、これは対米戦略の本質的な見直しを迫るような性質のものでなく、若干の譲歩をしながらしばらく耐えれば状況は変化することになる。

トランプ政権の成立当初、中国国内には、クリントン候補より与しやすい相手との認識が多かった[55]。中国は、トランプ大統領は取引可能な相手であり、米中関係の安定が損なわれることはないと判断していた。台湾の蔡英文総統との電話を行ったことに中国は警戒したものの、その後の外交でトランプ大統領に対して「一つの中国」に言及させるなど、曲折はありつつも安定した米中関係という大局は変化しないとの観測が強かった。このため、米中関係に対する見方も第一の立場に立つ楽観的なものが多かった。2017 年秋の第 19 回党大会において、新時代の始まりとさらなる強国化の目標が語られたことは、中国国内の楽観的議論を後押ししたであろう。

清華大学の胡鞍鋼教授は「全面超米論」を唱えた。すなわち、2017 年 4 月の講演において、胡教授は「中国の総合国力がすでに米国を超えた」ことを提起していた。その後、胡は 2020 年までに中国が全面的に米国を超えるとの予測を喧伝するようになっていた。また 2018 年 3 月にはプロパガンダ映画「すごいぞ、わが国」（中国中央電視台、中影股份公司作成）が公開され、動員がかけられたこともあってか大ヒットした。同映画は、中国の経済・技術・軍事・外交・貧困撲滅などにおける様々な成果を誇り、特にその功績を習近平の指導に帰するような構成を持っていた。

②政策論争

しかし米中関係は、2017 年末から急速に悪化の一途をたどった。2017 年 12 月には米国の国家安全保障戦略が出され、その中で中国を「現状変更勢力」、「戦略的競争相手」と位置付けた。さらに 2018 年 7 月 6 日には、米国は通商法 301 条に基づき、中国の技術移転や知的財産権の侵害に対処する制裁措置を発動し、中国も対抗措置をとり、米中貿易摩擦は貿易戦争へと発展した。

米国のこのような強硬姿勢は、状況を楽観視していた中国にとって意外であり、これをどのように理解すべきかという点をめぐり、混乱と論争が起きたと思われる。特に、中国のこれまでの政策を反省するような第二の立場が見られるようになった。第二の立場は、米国の強硬な政策は、中国の傲慢が招いた結果であるととらえる見方である。この立場は、中国は自国の国力に関して過度な自信を持ち、野心的な行動をとったために、米国の反発を招いたと考える。そうであるならば、現状の米中関係の悪化は、中国側の譲歩によって

解決できるかもしれない。

たとえば国際問題研究院の徐堅は、「中国でも『中国の実力が全面的に米国を超越した』とする議論が出たり、世論において、ある映画作品が中国の実力を実際よりもはるかに高く宣伝するなど、国内民衆を誤って導くだけでなく、米国社会の対中認識のねじれを悪化させ、米国保守勢力の対中脅威・嫌中認識を強めている」と述べて、過度の民族主義的かつ傲慢な観点に対する批判を明らかにした[56]。徐の指摘する「全面的に米国を超越する」や映画作品が、前述の胡鞍鋼の議論やプロパガンダ映画『すごいぞ、わが国』を念頭に置いていたことは疑いないだろう。また胡鞍鋼の議論に対しては、清華大学の OB や教職関係者から、胡の超米論が、国家の政策決定を惑わし、民衆を惑わしたとして、胡鞍鋼の追放を求める署名を集めるなど、過度の自国に対する賛美を戒める声が挙がった[57]。さらに、『人民日報』のウェブサイトである人民網には「超米論」や国内における過度の自信を戒める論説が複数回にわたって掲載された[58]。

米国の対中強硬政策の登場は、中国にとって予想の範囲を超えるものであった。対米関係は、中国の内外戦略の前提となる重要なものであり、その変化が中国内で論争を生み出すことは不思議ではない。

③習近平政権による決定

しかし、この論争は非常に短命に終わった。習近平指導部は、トランプ政権誕生当初の楽観姿勢を修正し、過度の強国路線を押さえるとともに、噴出していた悲観的かつ自国の態度を戒めようとする声も否定するという、路線の修正を実施した。

2018 年 7 月 31 日の中央政治局会議は、中国が直面する「新たな問題、新たな挑戦」について議論し、その中で「外部環境の明らかな変化が新たな問題」との認識を示した[59]。それに続く 8 月の北戴河会議では、従来行われていた過度の強国宣伝を修正することが決定されたとの報道がなされた[60]。

ただし、それと同時に、米中対立における自国の責任を問う悲観論に対する批判も行われた。『人民日報』記事は、二つの間違った視点として、①責任を中国に帰して、中国が戦略において、過度の自信と態度が米国のコンビネーションブローを招いたとの見方および②中国は反撃すべきでなく、早く妥協・譲歩すれば、貿易戦は激しくならないという見方を批判した[61]。また別の『人民日報』記事は、SNS において、中国の過信を反省し、ある宣伝材料やある文章の表現がワシントンを怒らせたと批判することが流行している、と指摘し、この観点が誤りであることを強調した[62]。すなわち、①米国は覇権維持のために主動的、予防的に中国を制裁してきた、②米国は全く抵抗できない圧倒的超大国ではすでにない、などの点を挙げて反論しているというのである。

こうして党指導部が強調することとなった第三の立場は、米国は覇権維持のためにライバル国つぶしを行ってきた歴史があり、今回の対中強硬政策も、米国が主動的に中国つぶしに乗り出したことの表れであると見る。しばしば先例として挙げられるのが、1980 年代の日米貿易摩擦である。すなわち、米国は日本に半導体などの分野で自主規制させ、さらにプラザ合意で為替レートを変更させることで、日本の経済的台頭を止め、日本は失われた 20 年に陥った、というのである[63]。今回米国は、知的財産権の問題を取り上げており、これは米中間の技術における競争に影響を与えるものである。そうだとすれば、今回中国

が譲歩したところで問題は解決しないどころか、相手の策略に乗ってしまうことになるだろう。それゆえ米国の圧力には対抗しなければならない。これまでの対米関係の安定を優先する戦略は、より厳しい対峙を前提としたものに調整を余儀なくされるだろう。

こうした戦略的対立において、重要なのは、長期的な競争に備えることである。速勝心理を防ぐとともにさらに投降心理も防がなければならない。競争は、長く曲折に満ちた苦しいものとなるため、持久戦の準備が必要となる。また過去の米中相互依存の行き過ぎは中国にとっての脆弱性を生み出しており、これを修正しなければならない。特に例えば ZTE が米国の圧力を受けた事件に見られるように、半導体のような核心的技術の対米依存は大きな弱点となっており、中国はこれらを自己開発して自力更生できるようにならなくてはならない[64]。

なお、こうした米中関係をめぐる議論の中で、「戦略的チャンス期」をめぐる議論も起きていた。「戦略的チャンス期」とは、2002 年中国共産党 16 回大会において、「21 世紀初頭の 20 年は戦略的チャンス期」であり、WTO 加盟や米国の対テロ戦争により、中国は経済発展に集中して小康社会を実現できると規定されたことに由来する。これに対して、2018 年 1 月 5 日、習近平は「大有可為の歴史的チャンス期」という表現を用いた。

この新たな表現が何を意味するのかについて、①戦略的チャンス期が失われ、これを修正してより厳しい状況を想定するようになった、②小康社会の完成が見えてきており、これが完成した後の新たな段階を意味するという二つの解釈がありうる。例えばメデイロスや崔立如はそのような観点に立っている[65]。しかし、2018 年 1 月の時点で、まだ中国の対米関係認識はそれほど厳しくなっていなかったこと、さらにこのタイミングが 19 回党大会からそれほど経っていないことから、後者の解釈が適切であるように思われる。しかし、2018 年の 12 月の中央経済工作会議では「戦略的チャンス期の継続」について述べられ、歴史的チャンス期という表現はそれほど見られなくなっていった。これは自国の過度の自信を戒めるようになった前述のような議論の変化を受けたと思われる。

④厳しくなる対米認識

このように、2018 年夏には大まかな方向性として、楽観論と悲観論の両方を否定し、長期的競争に備える論調が中心となった。ただし問題は、このような全般方針が定まったとしても、具体的な対米関係のあり方にはとりうる幅があるということである。

実際の対米交渉が厳しく展開される中で、中国の立場はより厳しいものとなっていった。中国経済の悪化は予想以上のものとなっていた。2019 年 3 月の全人代は、経済成長率目標を 6 〜 6.5% に引き下げた。米国は、貿易不均衡の是正のほかに、知的財産権の保護や国有企業への補助金、強制的な技術移転などの変更を求めていた。米国の圧力の中で、中国経済は苦しい局面を迎えていた。

こうした中で、2019 年 5 月のライトハイザー通商代表と劉鶴副首相による米中交渉で、中国側が譲歩することで何らかの協議がまとまるという見通しが立っていた。しかし、中国側は、一度合意していた内容について、土壇場でこれを覆して修正案を提示した。これに対してトランプ大統領は追加関税を決断し、交渉は決裂した。

このような中国の態度の転換の理由は、現状では明確ではない。中国は知的財産権の保護や国有企業への補助金、強制的な技術移転などに関する法律を改正すると約束したが、

そのことを合意文書に明記するよう要求すると、一転して突っぱねたとされている。中国は、米中交渉における中国の三つの核心的関心を繰り返し示した。すなわち①関税をすべて取り消す、②買い上げ量についてはすでにコンセンサスに達しており、勝手に変更すべきでない、③自己の尊厳を守る文書であること、である。5 月 11 日付の人民日報の論説は、「貿易交渉の合意文書は、中国人民に受け入れられるものであると同時に、中国の主権と尊厳を損なわない文言でなければならない」と述べている。米国の要求が中国の政治システムの根幹にかかわる部分に触れていたこと、また米国に譲歩したと国内で受け取られるのを避けようとしたことなどがこうした突然の変化の要因として考えられるが、分からない点は多い。

(2) 短期的不利と長期的有利

米中の協議は、2019 年 10 月 12 日に第一段階の合意を達成し、2020 年 1 月 16 日に署名された。合意では、米国側が第 4 弾の追加関税について、9 月に発動した 1200 億ドル分について 15% から 7.5% に引き下げ、12 月発動予定の 1600 億ドルを見送る一方、中国は知的財産の保護、技術移転、食品・農産品、金融サービス、為替、貿易拡大などについて合意した。合意の詳細が明らかでないが、中国側も一定の譲歩を行ったことは疑いないだろう。中国の 2019 年 7 ～ 9 月期の国内総生産の伸び率は 6% であり、4 ～ 6 月期の 6.2% を下回り、1992 年以降で最も低い水準となった。中国経済の厳しい状況が、交渉の妥結を後押ししたと思われる。

中国においてみられるのは、米国との競争において、短期的には非常に不利な局面を迎えるものの、これをしのいで長期戦に持ち込むことで、長期的には有利な状況を生み出すことができる、という議論である。

すなわち、中国は①金融や科学技術において米国のような壟断的地位になく、②同盟国・友好国が米国に比べて少なく、③また突然の対立に対して思想的な準備が不足しており、④国内の構造改革の道半ばである。しかし長期的には中国の台頭は止まることなく、次第に中国優位の状況となることができる[66]。よって米中競争において中国は焦って妥協したり、過度に強硬な態度に出るのではなく、戦略的な焦点を絞り、動揺しないことが重要とされている[67]。

こうした議論は、中国が実際に目指す状況であることも間違いないが、他方で、実際の状況の苦しさを正当化し、これを国内に受け入れさせるためのロジックであると見ることもできる。習近平にとって対米戦略の失敗を認めてこれを変更することは、政治的なコストとなる可能性があり、受け入れられないが、他方で過度の対米強硬路線もリスクが大きい。また、習近平体制がレーニン主義体制の再活性化を目指せば目指すほど、体制内において自由な討論は難しい状況となる。習近平にとって都合の悪い情報や解釈は、上に上がらないし、広まらない。こうした状況が中国の戦略的な硬直化をもたらす可能性もあるだろう。

おわりに

以上のように、本稿では習近平指導下の政治体制の変化と、それが対外政策に及ぼしている影響について分析した。

習近平は、反腐敗闘争によって権力を集中させたのち、制度的集権化、監察の強化、社会への抑圧の強化により、レーニン主義体制の再活性化を目指している。

このような政治体制の変化は、対外政策にどのような影響を与えるのだろうか。一言で言えば、中国の対外政策はますます硬直的で柔軟な操作の余地が少なくなってきている。まず、エリート政治について見ると、習近平への権力一極化が進んだ結果、対外政策の決定における習近平の影響力は増大している。ただし、これは責任の増大とも表裏一体である。対外政策､特に対米政策における失敗は､習近平の責任問題となる可能性がある。次に、政策執行については、集権化と監視の強化の結果、軍や政府の各部門が党中央の意向を無視して勝手に行動する可能性は低下した。しかしそれと同時に、過度の集権化の弊害も表れている。指導者の判断と異なる情報は報告されづらくなり、また従来比較的柔軟であった政策執行はより硬直的なものとなりつつある。さらに党中央の意向を､各エージェンシーが過度に忖度し、政治的判断を優先させるという現象もみられる。最後に、社会との関係で言えば、より抑圧的な政治が行われ、新興技術を利用した監視が強化される中で、党国家による統制が強くなっている。他方で習近平は集権化の中で､「中国の夢」というスローガンを前面に出し、強い指導者と強い中国というイメージを作ろうとしてきた。このことは、柔軟な対外政策をとりづらくさせつつある。

米中戦略的競争において、こうした政治体制の変化は、中国の対応をより硬直的かつ強硬なものとする可能性がある。第一に、習近平への権力集中により、競争における失敗や譲歩は、直接的に習個人の責任となる。第二に、過度の集権化・および監察の強化は、習近平の判断と異なる情報が報告されづらくなる効果を持つ。習近平指導部にとって耳障りの良い情報ばかりが報告される状況は、戦略的な判断ミスが是正されにくい状況を生み出す。第三に、レーニン主義体制の再活性化というアジェンダは、米国の意図に対する不信に根差しており、この二つの相互作用は、相互に状況を悪化させかねない。こうしたことから、少なくとも短期的に米中の対立状況が緩和されることは難しいであろう。

―注―

1　本報告は発表者個人の見解に基づいており、日本政府、防衛省、防衛研究所の見解を代表するものではありません。

2　拙稿「中国における国内政治・社会の変化と対外行動」加茂具樹編『中国対外行動の源泉』慶應義塾大学出版会、2017 年参照。

3　たとえば Susan Shirk, *Fragile Super Power: How China's Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise*, (Oxford: Oxford University Press, 2007); Robert Ross "China's Naval Nationalism: Sources, Prospects, and the U.S. Response" *International Security*, Vol.34, No.2, 2009, pp.46-81. また逆に国内の不安定が抑制的な対外政策を導くと論じたのが M. Taylor Fravel, *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes*, (Princeton: Princeton University Press, 2008); M. Taylor Fravel, "Internationals Relations Theory and China's Rise: Assessing China's Potential for Territorial Expansion" *International Studies Review*, 12, 2010, pp.505-532.

4　Ankit Panda "China's Military May Have Gone 'Rogue' After All" *The Diplomat*, Sep. 23, 2014, available at http://thediplomat.com/2014/09/chinas-military-may-have-gone-rogue-after-all/.

5　アクターの増加についてはリンダ・ヤーコブソン、ディーン・ノックス『中国の新しい対外政策』（辻康吾訳・岡部達味監訳）岩波書店 2011 年（原書：Linda Jakobson and Dean Knox, New Foreign Policy Actors in China, SIPRI Policy Paper No.26, 2010）および David M. Lampton, "China's Foreign and National

Security Policy-Making Process: Is It Changing, and Does It Matter?" David M. Lampton ed. *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*, Stanford: Stanford University Press, 2001, 特に pp.12-19 参照。

6 中央国家安全委員会について現在までで最も整理された研究として You Ji, "China's National Security Commission: Theory, Evolution and Operations" *Journal of Contemporary China*,Vol.25, No.98, 2016, pp,178-196.

7 新華網、2016 年 10 月 30 日。

8 『解放軍報』、2016 年 4 月 28 日。

9 『国防参考』、2016 年 5 月 16 日。

10 *New York Times* Nov.13, 2017

11 Cheng Li, "Xi Jinping's Inner Circle (Part2: Friends from Xi's Formative Years)" *China Leadership Monitor* No.44, Summer 2014; Cheng Li, "Xi Jinping's Inner Circle (Part3: Political Protégés from Provinces)" *China Leadership Monitor* No.45, Fall 2014.

12 『人民日報』2017 年 10 月 27 日。

13 『人民日報』2007 年 10 月 24 日

14 『人民日報』2017 年 10 月 27 日。

15 新華網 2012 年 11 月 15 日。

16 新華網 2017 年 10 月 27 日。

17 『人民日報』2017 年 10 月 27 日。

18 『人民日報』2017 年 10 月 25 日

19 『人民日報』2017 年 10 月 27 日。

20 「人民領袖」の称号の習近平への使用については、David Bandurski "The 'People's Leader Rises Again" China Media Project, January 8, 2020, available at http://chinamediaproject.org/2020/01/08/the-peoples-leader-rises-again/ を参照のこと。

21 『人民日報』2018 年 1 月 15 日。

22 David Bandurski "The 'People's Leader Rise Again" China Media Project, January 8, 2020.

23 『人民日報』2019 年 12 月 28 日。

24 『中国紀検監察報』2014 年 12 月 12 日。

25 中央紀委監察部網站 2015 年 9 月 14 日。

26 中央紀委監察部網站 2015 年 8 月 24 日。

27 角崎信也「なぜ法治か：中国政治における第十八期四中全会の位相」『東亜』578 号、2015 年 8 月号、78-87 頁。

28 新華網 2013 年 11 月 27 日。

29 『人民日報』2015 年 10 月 23 日。

30 新華網 2016 年 11 月 2 日。

31 共産党員網 2016 年 12 月 31 日。

32 『人民日報』2016 年 11 月 15 日。

33 『人民日報』2016 年 6 月 2 日。

34 中国軍網 2016 年 5 月 5 日。

35 国防部網 2016 年 2 月 2 日。

36 財新網 2016 年 9 月 27 日

37 『解放軍報』2016 年 8 月 9 日。

38 『北京青年報』2016 年 7 月 26 日。

39 新華網 2014 年 11 月 6 日。

40 新華網 2016 年 12 月 21 日。

41 『毎日新聞』2016 年 7 月 22 日。

42 *New York Times*, July 12, 2019.

43 唐亮『現代中国の政治－「開発独裁」とそのゆくえ』岩波新書、2012 年。

44 Aljazeera, June 10, 2017; BBC News, September 13, 2016.

45 新華網 2016 年 4 月 25 日。

46 David Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*, Washington DC: Woodrow Wilson Cetner

Press, Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press, 2008.

47 David Shambaugh, *China's Future*, Cambridge, UK: Polity Press, 2016.

48 このような見方として、Joseph Fewsmith, “Reviving Leninism and National Rejuvenation: Can Tighter Cadre Control Produce Better Governance?” Julia G. Bowie ed. *Report 2019: Scrambling to Achieve a Moderately Prosperous Society*, Center for Advanced China Research, December 11, 2019,pp.5-12.

49 *New York Times*, Feb.14, 2013.

50 『求是』2019 年 7 期

51 Minxin Pei, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy, Cambridge*, Massachusetts: Harvard University Press, 2006.

52 『瞭望』2011 年 02 月 20 日。

53 防衛研究所編『東アジア戦略概観 2015』防衛研究所 2015 年 118-119 頁。

54 新華網 2019 年 8 月 6 日。

55 袁鵬「把握新階段中美関係的特点和規律」『現代国際関係』2018 年 6 期 1-3 頁。

56 徐堅「美国対華政策調整与中美関係的三大風険」『国際問題研究』2018 年 4 期 1-18 頁。

57 BBC 中文 2018 年 8 月 6 日

58 人民網 2018 年 7 月 2 日，2018 年 7 月 3 日，2018 年 7 月 4 日

59 新華網 2018 年 7 月 31 日。

60 『朝日新聞』2018 年 8 月 18 日。

61 『人民日報』2018 年 8 月 10 日。

62 『人民日報』2018 年 8 月 17 日。

63 『人民日報』2018 年 8 月 10 日。

64 李慶四「特朗普対華貿易戦的原因及影響」『現代国際関係』2018 年 6 期 12-1 頁。

65 Evan S. Medeiros “China Reacts: Assessing Beijing's Response to Trump's New China Strategy” *China Leadership Monitor*, Issue 59, Spring 2019, March 1 2019;「崔立如対 “ 大有作為的歴史機遇期 ” 提法的断想」中美聚焦 2018 年 2 月 1 日 http://cn.chinausfocus.com/m/show.php?id=25714

66 王鴻剛「新階段的中美戦略博奕与中国対美戦略」『現代国際関係』2019 年 3 期 7-19 頁。

67 唐永勝「中美戦略競争及其可能走向」『世界知識』2018 年 24 期 35-36 頁。

第 3 章　習近平政権の対外政策におけるエリート政治要因

李　昊

はじめに

中国の対外政策を検討する上で、国内政治、とりわけ政策決定に関わる政治エリートの役割は重要な要因である。本稿では、政治エリートの選好や相互作用が生む政治的影響に着目し、中国の対外政策におけるエリート政治要因について論じる。この問題については、これまでも多くの研究の蓄積があるが、本稿では、習近平政権を例に、時事的な分析を行い、エリート政治と対外政策の関係の理解へのさらなる貢献を図る。

2012 年に中国共産党総書記に就任して以来、習近平は急速に自らの権力を強化してきた。2016 年秋には党の「核心」という称号を獲得し、2017 年の第 19 回党大会では自らに近い人物を多く抜擢し、盤石な政権を築いた。習近平は「一帯一路」、「人類運命共同体」などの新たなスローガンを打ち出し、対外政策を主導しているように見える。一方で、国内では新型コロナウイルスの流行や経済の減速に加え、安全保障や貿易をめぐる米国との関係緊張、南シナ海における緊張の高まりなど、多くの難題を抱えており、厳しい政権運営を強いられている。水面下では熾烈な論争が展開されている可能性もある。

本稿では、以下の本論部分において、まず対外政策におけるエリート政治要因を紹介しながら、理論的な枠組を提示する。次に、習近平政権の対外政策を概観し、その特徴や課題について整理する。その上で、対米政策と対日政策の二つの事例について分析し、最後に結論を示す。

1. 中国の対外政策におけるエリート政治要因

エリート政治はいかなる意味で、中国の対外政策に影響を与えるのだろうか。ここでは、以下の三つの点を挙げる。第一に、政治エリートの政策選好や世界観、第二に、政治エリート間の権力バランス、そして第三に、政治エリートの背後にある部門利益である。

第一に、直接政策決定に関与する政治エリート各々の世界観は決定的に重要である[1]。かつて毛沢東は主要敵であるソ連と対抗するために対米接近を決断した。他方で「三つの世界論」や「自力更生」を提起し、米国に対する警戒を忘れなかった。毛沢東は冷戦の厳しい国際情勢の下、リアリズム的な世界観を持って行動し、来るべき戦争への準備を怠らなかった。その後、鄧小平も一定期間毛沢東の対外路線を継承するものの、1982 年には独立自主外交へと転換し、1985 年に「比較的長期間にわたって大規模な世界戦争が発生しないことは可能である」との認識を示して[2]、平和的な国際環境における経済発展を追求した[3]。両者の世界観の差異が中国の対外政策の大きな転換をもたらしたといえよう。

政治エリートの世界観は、経験や教育、他者との交流によって形成され、変容する。西洋世界に赴いたことのない毛沢東とフランスで労働者となった経験を持つ鄧小平とで、国際社会に対するイメージが異なるのは自然である。また、エリートの周辺にいるブレインやイデオローグなども重要な役割を有している。例えば、鄧小平のブレインを務めた鄭必堅は後の「平和的台頭」のスローガンの創案者でもあり[4]、そうした鄭の世界観が鄧小平に影響を与えたことも指摘できる。

第二に、政治エリート間の権力バランスも重要である。毛沢東時代は毛沢東と国務院総理周恩来の二者が対外政策を主宰し、大半の決定を下していた[5]。鄧小平時代以後、集団指導体制が採られ、徐々に対外政策決定に関わるアクターが増えている。江沢民政権以降、政治局常務委員や政治局委員がそれぞれどのような人脈を有しているのかという視点からの分析が増え、個々の政治エリートに派閥のラベルを貼って分類するのが流行した[6]。個別事例は、推測に基づくことも少なくないが、いくつかの勢力が権力をめぐって争いながら、バランスをとっているというのはある程度実態を反映している見方だと言える。

政治エリート間の微妙な権力バランスは対外政策にも影響を与える。胡錦濤はかつて共産主義青年団時代に訪日団代表として日本との交流に携わった経験を持ち、2008 年の訪日と「戦略的互恵関係」の提起などからも明らかなように、対日関係を重視する指導者だったと考えられている。しかし、歴史問題や東シナ海の島嶼の領有権をめぐって、日中間で対立が繰り返され、胡錦濤の在任中には何度も大規模な反日デモが発生している。日本との関係改善を進めると、国内から弱腰との批判を受けやすく、対日関係は指導者にとって難しい問題となりやすい。胡錦濤政権は、常に江沢民とその仲間からの圧力に直面し、指導部内でも優勢を確立することができず、主導権を持って自らの思った通りの政策を進められなかったと言われる。対日関係は往々にして権力闘争に利用されてきた。

第三に、政治エリートの背後にある部門利益の対立も重要である。対外政策に関わる組織として、政府部門の外交部、商務部や国家安全部、地方政府、党の対外連絡部、さらには人民解放軍、金融機関、国有企業などがある[7]。これらの組織には、それぞれ異なる部門利益がある。中国の政治エリートは、共産党と政府が癒着する巨大な官僚組織の中で昇進してきた者たちであり、これらの部門利益を代表することが少なくない。文化大革命終了直後に中国の経済政策の主導権を握った「石油閥」は石油産業を司る官僚組織を母体とした政治エリートの集団の典型であった。余秋里を中心とする石油閥は、油田開発に成功し、中国の石油自給を達成した政治的成功を背景に、国家計画委員会を掌握し、マクロ経済政策に強い影響力を発揮した。文化大革命末期から、中国は対外開放と経済開発を模索したが、余秋里らは石油の輸出で得られた資金を国内の重工業プラント建設に投入する経済計画を策定した。その後、野心的すぎたその経済計画は修正を余儀なくされ、余秋里らは経済政策における主導権を喪失する。しかし、石油産業は戦略的に重要な天然資源を司る部門として一定の影響力を保持し続けた。2007 年から 2012 年まで政治局常務委員を務めた周永康は石油産業出身であり、石油産業を離れた後も、国有石油企業の利益を中央に反映していた[8]。今日、これら石油企業は世界中で活動しており、利益集団として対外関係の重要なアクターとなっている[9]。

以上のように、中国の対外政策を考える上で、エリート政治の側面からは、主に政治エリートの世界観、政治エリート間の権力バランス、部門利益の三つの要因を考慮することが重要であることを論じた。

2. 習近平政権の対外政策

2012 年に中国共産党総書記に就任した習近平は、瞬く間に権力を固めた。対外政策についても、習近平の存在感は大きく、基本的に習近平個人の政策選好と世界観に基づく外交を展開しているように見える。

習近平政権の対外政策の特徴については、以下の三点にまとめることができる。第一に、大国意識を前面に打ち出している点である。象徴的なのは、AIIB（アジアインフラ投資銀行）の設立であろう。今や中国は既存の国際秩序の枠組の中で自らの発展を追求するに留まらず、自らの主導で国際組織を設立し、影響力を拡大させ、世界の発展を牽引しようとしている。5G 通信技術をはじめとするいくつかの分野では、米国と伍していく姿勢を見せている。

第二に、積極的な対外進出を進めている点である。もちろん、胡錦濤政権期にはすでに「走出去」（外に出る）戦略が打ち出され、中国企業の海外進出が盛んに進められていた。しかし、それと比べても、習近平政権は「一帯一路」を党規約に盛り込み、対外進出の戦略的重要性をもう一段格上げした。

第三に、ナショナリズムを重視している点である。中国のナショナリズムには、強国ナショナリズムと被害者ナショナリズムの二面性があり[10]、江沢民政権と胡錦濤政権は後者を強調する傾向があった。それに比べると、習近平は 2012 年の総書記就任直後から「中華民族の偉大なる復興」、「中国の夢」に繰り返し言及し、強国ナショナリズムを強調する傾向にある。2015 年の第二次世界大戦戦勝 70 周年軍事パレードは象徴的であった。かつて、外国の反中国的な言説に対する草の根レベルでの抵抗がナショナリズムの発揚の典型であったが、今やそのような反外国デモは殆ど見られず、中国の素晴らしさを称える自己称賛的な言説に取って代わられた。

以下では、エリート政治の視点から第 1 節で提示した枠組にしたがって、ここで示した習近平政権の対外政策の背景について考察する。

まず、対外政策には習近平の世界観が反映されており、習近平の家庭背景や経歴の影響があると考えられる。習近平はいわゆる「紅二代」の代表格である。紅二代とは、共産党政権の樹立に関わった革命家の子弟のことを指すが、習近平は習仲勲という革命の元勲の息子であることが知られている。紅二代は一般的に共産党政権に対する愛着と忠誠心、そしてオーナーシップ意識が強い。習近平も、父親が持っていた理想を追求し、中国を豊かで強い国にしなければならないという使命感を有している。また、習近平はキャリアの大半を福建省、浙江省、上海市など沿岸地方で築いており、改革・開放によって発展する中国を目の当たりにしてきた。この急速な発展ぶりが習近平の自国に対する自信につながったと思われる。このような使命感と自信が習近平をして、大国意識とナショナリズムを強めた。

習近平は文化大革命中に下放されているが、この青年時代の経験も習近平の世界観に一定の影響を与えていると思われる。多くの者にとって文化大革命は苦い経験として記憶されているが、習近平にとっては苦難を乗り越えた成功体験になっていると思われる。例えば、習近平は就任まもない 2013 年 1 月に、「改革開放以後の歴史で以って、改革開放以前の歴史を否定してはならない」と発言するなど、文革に対して否定的な評価を避ける傾向がある。対米関係の緊張が高まった 2018 年に「自力更生」に繰り返し言及したことも印象的である[11]。このような言動からも、習近平は必ずしも国際協調一辺倒の指導者ではないことがわかる。

権力バランスの視点からも、習近平は優位性を確立しており、リーダーシップを発揮できていると言える。習近平政権が発足する前、習近平は胡錦濤と江沢民の二人の元総書記

の介入に悩まされ、指導力を発揮できないと予想されていた[12]。実際、第 18 期中央指導部でも政治局常務委員の大半が江沢民に近いとされた人物によって占められた。しかし、胡錦濤が 2012 年の党大会で完全引退し、習近平に中央軍事委員会主席の役職を譲ったことを皮切りに、習近平は急速に権力を確立することに成功した[13]。特に 2013 年以後の反腐敗キャンペーンによる政敵の排除は重要であった。また、習近平は福建省や浙江省、上海市勤務時代の部下を中心に、自らに近い人物を次々と重要ポストに抜擢し、自勢力の拡大にも努めた。2017 年の第 19 回党大会後に発足した新指導部では、北京、上海、天津、重慶、広東など重要地方幹部や中央組織部、中央宣伝部などの重要中央党機関の責任者に自らの仲間を就け、政治局でも多数派を形成した。習近平の就任以来、2016 年と 2018 年に若干の揺り戻しが見られたものの、いずれも乗り切って、習近平は対外政策を含むあらゆる政策領域においてイニシアティブを確立することができた。党内の不満が根強いという噂は頻繁に流されるものの、2020 年 3 月現在、まとまった対抗勢力は見られず、習近平の政策選好と世界観に沿った外交を展開できていると言える。

部門利益の視点から習近平政権の対外政策について検討する。習近平政権で特に留意すべきは、習近平と軍との強い紐帯である。習近平は 1979 年に中央軍事委員会秘書長の耿飈の秘書となって以来、キャリアの殆どの期間で軍の役職を兼任してきた。そのため、軍（特に南京軍区）とのつながりが強いとされ[14]、軍の部門利益がある程度習近平政権の政策（特に安全保障分野）に反映されていると考えられる。2017 年に外交部門出身の楊潔篪が政治局委員に昇格し、外交部門の重要性が高まると思われたが、2020 年現在、楊潔篪も国務委員兼外交部長の王毅も大きな存在感を発揮するには至っていない。

また、部門利益の視点からは、現政治局委員 25 名のうち、17 名と大半が地方幹部出身であることも指摘しなければならない[15]。習近平自身も河北省、福建省、浙江省、上海市と地方勤務が長く、習近平の人脈の大部分もこれら地方勤務時代の部下から成る。地方は毛沢東時代より常に経済発展に熱心であり、財政規律よりも開発を重視する傾向がある。現指導部はこのような、開発主義的な地方の選好が色濃く反映されている。習近平政権の代名詞ともいうべき「一帯一路」はこのような開発主義的な政策選好と積極的な対外進出とが組み合わさって生まれたものと考えられる。

以上整理してきたように、習近平政権の対外政策は、概ね習近平の政策選好と世界観に沿って展開されていると言える。現状の権力バランスは習近平に有利であり、主たる団結した対抗勢力は見当たらない。また、習近平政権には地方幹部出身が多く、開発主義的な政策選好が対外政策にも反映されていると言える。本稿の残る部分では、対米政策と対日政策を事例として、習近平政権におけるエリート政治について検討する。

3. 習近平政権の対米政策をめぐるエリート政治

2017 年のトランプ政権発足当初、習近平とトランプの両首脳は良好な関係を築いた。しかし、2018 年春以後、トランプ大統領が中国との貿易赤字を問題視して批判を強めるようになると、両国が相互に関税を上げ、米中関係の緊張が徐々に高まった。対立は貿易にとどまらず、安全保障やサイバーにも広がり、「新冷戦」の始まりではないかとも言われるほどであった[16]。米中関係の緊張の背景には、米国の政策過程に関わる政治エリートの対中認識の悪化という構造的な変化がある[17]。

習近平政権は必ずしも米国と積極的に対立しようとしていたわけではなかった。中国の台頭が明らかとなりつつあった 2012 年、「韜光養晦」という従来のスローガンは殆ど言及されなくなっていたが、対米関係に限っては使われていたし[18]、習近平政権発足後も、米国と「新型大国関係」を構築しようと努めた[19]。トランプ政権発足後、2017 年には、訪中したトランプ大統領を「国賓以上」の待遇で歓待した[20]。しかし、習近平政権の積極的な対外政策や大国意識は、米国をして中国の行動原理の異質性や言行不一致に対する不信感を強め、米中間の戦略的競争に危機感を募らせることとなった。習近平政権は、全面的な対立を回避しようと努めているものの、エリート政治の視点から見ると、対米政策の調整余地は大きくない。その要因として、以下に整理できる。

まず、習近平自身の政策選好と世界観である。直接的に米国と対決しようとしていなくとも、世界に名だたる大国となるには、米国との競争は不可避である。習近平政権の主要スローガンの一つである「中国の夢」は、国防大学の劉明福教授の著作からとったと思われるが、劉明福は米国超えこそが中国の夢であると繰り返し述べている[21]。観察者にとって、習近平の本意が米国との競争にあると考えるのは自然である。劉明福と習近平の間に直接的な関係があるかどうかは不明だが、習近平が一定の影響を受けていると思われる。

権力バランスの面から考えると、習近平は対外政策の主導権を握ることに成功しているとは言えるものの、依然としてリスクを抱えている。対米関係は中国にとって最も重要な対外関係の一つである。対米関係が安定的であるべきことは、エリートの間のコンセンサスではあるものの、米国に譲歩することは、常に弱腰と批判されうる。例えば、1999 年の WTO 加盟交渉で、朱鎔基総理が譲歩案を携えて訪米した際、国内で批判を浴びたという事例がある[22]。当時の江沢民総書記は、矢面に立たず、朱鎔基に責任を負わせることができた。習近平の場合、権力を集中させ、全ての重要政策の決定者とされているため、責任を取らざるを得ない立場にある。実際に、2016 年にウェブ上に一時公開された習近平の辞任を求める公開書簡でも、米国のアジア回帰を許したことが批判された[23]。また、制度上の指導部の権力バランスは習近平に有利であることは疑いようがないが、引退幹部の存在という非制度的な影響力を無視できない。WTO 加盟交渉でも、朱鎔基を批判したのは引退幹部であった。習近平政権でも、胡錦濤、江沢民をはじめとして多くの引退幹部が健在であることに留意すべきである。このような要因を考慮すると、習近平政権が宥和的な対米政策を採ることは困難である。

部門利益の側面から検討する。米中関係の緊張はすでに様々な分野に拡大しているが、2018 年以来、最大の焦点となったのは貿易摩擦である。2019 年 5 月に、米中貿易協議の合意文書案に対して中国が突如大幅な修正を要求し、合意が頓挫した。この強硬姿勢への転換は、習近平政権内部の地方幹部出身者が、米国の改革要求に応じると、地方の経済運営が立ち行かなくなると意見したことが背景にあるという見方がある。対米交渉を担った経済担当の劉鶴副総理が習近平と親しいことは知られているが、習近平は政権内多数派でもある地方幹部出身者の意見を採用し、地方政府の利益を重視したと考えられる。中国は経済成長の大きな部分を製造業や輸出に頼っており、経済問題における譲歩も、対米関係の緊張も、経済情勢に直接的にダメージを与えうる。習近平政権は、対米譲歩を回避しながら、安定的な関係の維持に腐心している。その成果として、2019 年 12 月に第一段階の貿易協議が合意されたものの、両国の不信感は依然として解消されていない。

以上のように、エリート政治の視点から検討すると、習近平政権の対米政策は調整の幅が大きくなく、譲歩と対立のエスカレーションの双方を避ける難しい舵取りが求められる。

4. 習近平政権の対日政策をめぐるエリート政治

対日関係は中国の指導者にとって、難しい問題である。特に歴史問題と東シナ海の島嶼の領有権をめぐる対立は国内のナショナリズムを刺激しやすい。胡錦濤政権は日本との関係を重視しながら、国内の対抗勢力や世論の圧力をはね返せなかった。習近平政権も発足当初は、対日政策で慎重な態度をとったが、徐々に日本を重視するメッセージを出し、2017 年からは明らかな対日接近が進められるようになった。2020 年春の習近平訪日は、新型コロナウイルスの流行の影響で延期されたが、中国は日中間の相互支援や協力を積極的に報じ、日中関係が良好な状態にあることを示そうとしている。ここでは、習近平政権の対日政策について、エリート政治の視点から検討したい。

前任総書記の胡錦濤は、かつて訪日青年団の団長を務めた縁があり、日本を重視していたことが知られる。それに比べると、習近平と日本の関わりは多くない。2009 年に国家副主席として訪日した際に、天皇との会見を強く求めたことがよく知られる程度であった。長く勤務した福建省や浙江省も日系企業が特別多い地域ではない。その意味で、習近平の日本観は未知数であったが、情勢に応じて、対日政策を調整してきたことを振り返ると、習近平自身は、日本に対して強い先入観を有していなかったと考えられる。

権力バランスの側面からは、基本的に対米関係と同様のことを指摘することができる。習近平は、対日政策の主導権を握ることができているが、弱腰外交の批判を避けるため、一方的な譲歩は困難である。しかし、習近平政権は大きな譲歩をすることなく、これまで対日関係を改善することができた。その理由として、二点挙げられる。第一に、日本は一貫して対中関係を重視し、関係改善に努めてきた。安倍首相は、2013 年末に靖国神社参拝を行って以来、公には参拝しておらず、歴史問題は今や殆ど言及されることがなくなった。東シナ海の島嶼の領有権をめぐる争いにおいても、日本は従来の立場を堅持しながらも、控え目な対応に終始している。第二に、前任者の胡錦濤は日本との関係を重視しており、少なくとも対日政策に関して、習近平政権の対日接近を厳しく批判するとは考えにくい。このような背景から、習近平政権にとって、対日関係の改善は比較的容易であったと言える。

しかし、対日政策が権力闘争から切り離されたと言えるのかについては、疑問が残る。最も象徴的なのは、2019 年に北海道大学の岩谷將教授がスパイ容疑で中国において拘束された事件である。これまでも、中国が対日関係において矛盾したメッセージを送ることは多々あった[24]。岩谷氏拘束事件も、対日関係改善が進んでいた中、突如発生した。岩谷氏は近代史の専門家であり、中国に対する批判的な言動がみられる人物ではなかった。岩谷氏拘束の理由については殆ど説明がなされず、そもそも 11 月に解放されるまで、拘束されているという事実すら公式に発表されなかった[25]。この事件は、日本社会、特に学術界の強い懸念を招いた。権力闘争の視点からは、日本との関係改善に批判的な対立勢力による習近平への牽制であるという推測が可能である。とはいえ、岩谷氏が拘束 2 ヶ月の早さで解放されたことは、習近平が対日関係を考慮して、岩谷氏の解放を決断できるだけの権力基盤を有していることを示しているとも言える。

部門利益の側面から見ると、外交部門はもちろん、習近平政権の多数派を占める経済部門や地方幹部にとって、日本との安定的な関係と経済協力は重要である。日本は中国と貿易摩擦を抱えているわけではなく、中国の国内制度の改革を強く迫っているわけでもない。従来、対日関係の課題は、歴史と領土というナショナリズムに関わるものが多かったが、日本側の自制と中国側のナショナリズムの変質によって、中国側から見た課題の優先順位が変わった。そのため、経済部門や地方政府の利益を政策に反映させやすくなった。軍の関心も米国に傾いており、安全保障面でも日本に対して強硬な態度を取る必要がなくなった。ただ、2012 年以来、中国の公船による「尖閣諸島周辺海域への領海侵入」は常態化しており、日中関係の状態にかかわらず、「海警」部門の活動は依然として盛んである。また、2014 年の反スパイ法施行以後、国家安全部は 14 人以上の日本人を拘束しており[26]、日中関係の懸念の一つとなっている。習近平政権の対日政策はこうした部門の利益にも一定の影響を受けている。

以上見たように、日本側の姿勢もあり、習近平政権は、対日政策を情勢に応じて調整することに成功してきた。しかし、対日接近に必ずしも歩調を合わせない部門の存在感もあることは留意する必要がある。

おわりに

以上、本稿では習近平政権の対米政策と対日政策を事例として、中国の対外政策におけるエリート政治要因について分析した。政治エリートの政策選好や世界観、政治エリート間の権力バランス、そして政治エリートの背後にある部門利益の三点が重要であることを指摘した。

習近平政権は、大国意識を前面に打ち出した外交を展開している。「一帯一路」に代表される積極的な対外進出、「中国の夢」に象徴されるナショナリズムの発揚も習近平政権の対外政策の特徴である。このような対外政策は、習近平という指導者の政策選好と世界観を色濃く反映したものであるが、権力バランスの面から見ても、習近平は対外政策における主導権を確立できている。部門利益の観点から、習近平は軍や地方幹部出身者との関係が強く、そうした部門の利益が対外政策に反映されていると言える。

また、エリート政治の枠組を用いて、事例として対米政策と対日政策を分析した。対米政策については、調整の幅が小さく、習近平政権は、譲歩を回避しながら、安定的な関係の維持が求められる。それに比べて、対日政策については、日本側の対中関係改善の努力もあり、習近平政権は、情勢の変化に合わせて、対日政策を調整することができた。

―注―

1　先行研究では、政治エリートの認識枠組を表す言葉として、「国際政治観」、「国際情勢認識」、「対外イメージ」など様々な言葉が用いられている。本稿ではこれらを厳密に区別せず、世界観という言葉を用いる。それには統治モデルや自国の国際社会における地位、国際社会に対する認識なども含まれる。岡部達味「中国の対外政策と対外イメージ」『中国外交―政策決定の構造』（日本国際問題研究所、1983 年）、1-28 頁、角崎信也「中国指導部の国際情勢認識の変容と政策 －『世界金融危機』と『リバランス』の影響を中心として－」『中国の国内情勢と対外政策』（日本国際問題研究所、2017 年）、119-120 頁。

2 鄧小平「在軍委拡大会議上的講話」『鄧小平文選』第 3 巻（人民出版社、1993 年）、127 頁。
3 鄧小平の外交思想を表現する言葉として、「韜光養晦」が広く知られているが、この言葉がいつ、どのように使われたかは不明確であることに留意されたい。山崎周「中国外交における『韜光養晦』の再検討　―1996 年から用いられるようになった国内の対外強硬派牽制のための言説―」『中国研究月報』第 72 巻第 10 号（2018 年）、1-16 頁。
4 山崎周「中国外交における『韜光養晦』の再検討」7 頁。
5 例えば、1950 年の朝鮮戦争参戦、1971 年の米中接近、1972 年の日中国交回復などの重要決定はいずれも毛沢東と周恩来が中心となって決定した。
6 高原明生「ポスト鄧小平をめぐる権力闘争と政策論争」『東亜』330 号（1994 年）、23-40 頁、Cheng Li, *Chinese Politics in the Xi Jinping Era: Reassessing Collective Leadership*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2016), Bo Zhiyue, *China's Elite Politics: Political Transition and Power Balancing* (Singapore: World Scientific, 2007), Bo Zhiyue, *China's Elite Politics: Governance and Democratization* (Singapore: World Scientific, 2010),「習近平政権　権力の系譜」『日本経済新聞』<https://vdata.nikkei.com/newsgraphics/chinese-communist-party-leaders/> 2020 年 3 月 9 日アクセス。
7 Linda Jakobson and Dean Knox, *New Foreign Policy Actors in China*, Stockholm: SIPRI, 2010.
8 Kong, Bo "China's Energy Decision-Making: Becoming More Like the United States?" *Journal of Contemporary China*, Vol. 18, No. 62 (2009), pp. 789-812.
9 Erica S. Downs, "Business Interest Groups in Chinese Politics: The Case of the Oil Companies," in Cheng Li ed., *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2008) pp. 121-141.
10 ナショナリズムの二面性については、Peter Hays Gries, *China's New Nationalism: Pride, Politics, and Diplomacy* (Berkeley: University of California Press, 2004) を参照。
11「習近平：装備製造業練好 " 内功 " 才能永立不敗之地」新華網、2018 年 9 月 26 日 <http://www.xinhuanet.com/politics/2018-09/26/c_1123486536.htm> 2020 年 4 月 6 日アクセス。「国家主席習近平発表二〇一九年新年賀詞」新華網、2018 年 12 月 31 日 <http://www.xinhuanet.com/politics/2018-12/31/c_1123931806.htm> 2020 年 4 月 6 日アクセス。自力更生は、中国が国際的に孤立していた毛沢東時代に盛んに言われたスローガンである。
12 例えば、『産経新聞』の矢板記者は、習近平を「最弱の帝王」と呼んだ。矢板明夫『習近平 共産中国最弱の帝王』（文藝春秋、2012 年）。
13 胡錦濤は、総書記退任時に、「私は色々な妨害を受け、本来の仕事ができなかった。今後は習近平総書記を中心に党は団結してもらいたい」と述べたという。「権力集中、浮かぶ光と影」『朝日新聞』2016 年 4 月 20 日。習近平の権力確立過程については、李昊「習近平政権の安定性と対外政策」『中国の対外政策と諸外国の対中政策』（日本国際問題研究所、2019 年）、9-11 頁を参照。
14 西村大輔「習氏、軍中枢権力固め 旧南京軍区関係、4 人」『朝日新聞』2017 年 10 月 8 日。なお、習近平の経歴の 1979-1982 年部分は、「国務院弁公庁、中央軍委弁公庁秘書（現役）」と既述されているが、この「現役」という言葉は、軍籍を有することを表す。現在の中国の文民指導者の中で、このような経歴を有する人物は殆どいない。
15 地方幹部出身者でない政治局委員は王滬寧（研究者）、王晨（宣伝部門）、劉鶴（経済部門）、許其亮、張又侠（軍）、楊潔篪（外交部門）、陳希（教育部門）、郭声琨（金属工業）である。ただし、この中でも陳希は遼寧省、郭声琨は広西チワン族自治区での地方経験がある。
16 ペンス副大統領による 2018 年 10 月のスピーチは最も象徴的であった。"Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China," White House, October 4, 2018 <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/> 2020 年 4 月 13 日アクセス、Jane Perlez, "Pence's China Speech Seen as Portent of 'New Cold War'," *New York Times*, October 5, 2018 <https://www.nytimes.com/2018/10/05/world/asia/pence-china-speech-cold-war.html> 2020 年 4 月 13 日アクセス。
17 代表的なのは、マイケル・ピルズベリーである。ピルズベリーは従来、いわゆる親中派として知られていたが、これまでの対中政策は誤りであったとして、中国強硬論を展開するようになった。Michael Pillsbury, *The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower* (New York: Henry Hold and Company, 2015).
18「中国はなぜ米国不信なのか」『朝日新聞』2012 年 10 月 5 日。

19 「新型大国関係」については、松田康博「習近平政権の外交政策　大国外交・周辺外交・地域構想の成果と矛盾」『国際問題』第 640 号（2015 年）、39-41 頁を参照。

20 峯村健司、西村大輔、福田直之「中国、トランプ氏歓待演出」『朝日新聞』2017 年 11 月 9 日。

21 劉明福『中国夢　後美国時代的大国思維與戦略定位』（中国友誼出版社、2010 年）、「米国超え、中国の夢」『朝日新聞』2019 年 5 月 15 日。日本国際問題研究所は、2019 年 12 月に公開シンポジウムにおいて、劉明福とピルズベリーを含む専門家 5 名からなるセッションを開催した。そこでも劉明福は米国との競争を繰り返し強調した。「TGD2019 (1 日目)：全体会合② 新たな米中戦略的競争と国際社会」YouTube, The Japan Institute of International Affairs / JIC, 2019 年 12 月 25 日 <https://www.youtube.com/watch?v=BvBVCbqZzdw> 2020 年 4 月 12 日アクセス。

22 中居良文「江沢民の米国　WTO 加盟の政策的含意」（高木誠一郎編『米中関係　冷戦後の構造と展開』日本国際問題研究所、2007 年）、189-212 頁。

23 書簡はすぐに削除されたものの、中国国外の中文ウェブサイトなどに転載されている。例えば、「忠誠党員促習近平辞職的公開信（全文）」中国瞭望、2016 年 3 月 5 日 <http://news.creaders.net/china/2016/03/05/1647666.html> 2020 年 4 月 13 日アクセス。

24 例えば、2013 年の「周辺外交活動座談会」で習近平が「親密、誠実、恩恵、包容」の理念を打ち出した 1 ヶ月後に突如東シナ海に防空識別圏を設置したことなどが挙げられる。松田康博「習近平政権の外交政策　大国外交・周辺外交・地域構想の成果と矛盾」41-42 頁。

25 外交部報道官は、「個別案件については分からない、直接管轄部門に問い合わせるように」とコメントした。「2019 年 10 月 21 日外交部発言人華春瑩主持例行記者会」中国外交部、2019 年 10 月 21 日 <https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1709396.shtml> 2020 年 4 月 13 日アクセス。

26 「中国に対する安全危害容疑　邦人 9 人が有罪も詳細不明」NHK, 2019 年 11 月 26 日 <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/statement/26546.html> 2020 年 4 月 13 日アクセス。

第 4 章　習近平政権下の対外政策決定・執行過程[1]
―「維権」と「維穏」をめぐる相克と改革の含意―

角崎　信也

はじめに

中国の対外政策は常に両義的である。中国が、領土・領海に対する自己主張を強硬化させた 2000 年代後半以後、それはより顕著になったように見える。近年において中国外交がはらむ両義性は、たびたび、「維権（＝権利･権益を衛る）」と「維穏（＝安定を維持する）」の二語に集約される[2]。「維権」とは、中国が主張するところの領土・領海における権益の保護ないし獲得を意味し、「維穏」とは、経済発展に必要な平和的な国際環境の維持を意味する。前者のみを追求し続ければ、対中警戒心を強めた諸外国による「対中封じ込め」が形成・強化され、安定的経済成長のための「戦略的好機」が失われる。後者を過剰に追求すれば、指導部の妥協的姿勢に対する国内世論の反発を招くかもしれず、あるいは、中国が穏健化している間隙をついて自らの領土・領海に関する主張を実現させようとする諸外国の行動を助長するかもしれない[3]。

ときに相矛盾するこの二つの目標の両方を長期的に達成していくためには、一方がもう一方を著しく毀損することのないよう、指導部が情勢を的確に見極め、それに応じて戦略の重点を柔軟に調整し、かつ、各執行機関をして、それらを過不足なく着実に執行せしめることが求められる。

しかし、とりわけ胡錦濤政権期後半以後、中国の対外行動には、対外政策全体の整合性の欠如を示唆する現象が度々見受けられるようになった。その主たる原因は、おそらく、胡錦濤前中国共産党中央委員会総書記（中華人民共和国国家主席、中央軍事委員会主席を兼任）や習近平党総書記（同じく国家主席、軍事委員会主席を兼任）を含む政治的指導者の情勢判断に混乱が生じていたことにあるのではない[4]。先行研究が示唆しているように、それらはむしろ、中国における対外政策の形成と執行の制度に内在する構造的な問題に起因していたように思われる。そして、仮説によれば、習近平政権期に実施されている外政機構に関する様々な改革は、こうした状況を是正することに主眼を置くものと考えられる。

上記のような認識に基づき、本稿では以下のことが試みられる。第一に、江沢民政権期から胡錦濤政権期までの時期を対象に、中国の対外政策決定・執行に関わる主要な機構とその役割を、先行研究に依拠して整理する（第 1 節）。第二に、それに起因すると考えられる幾つかの対外政策上の帰結や矛盾を、同じく先行研究に基づいて整理する。第三に、習近平政権下においてその改善のためにいかなる改革が進められているのかを、「集中」、「統制」、「協調」、「均衡」をキーワードに明らかにする[5]。第四に、習近平政権による改革の部分的な成果について、事例を交えつつ試論する。これらを通じ、現在の中国対外政策の制度的背景についての理解を深め、かつ、その改革の動向を見極めることで、今後の中国外交を展望するための一材料を提供することが、本稿の目的である。

1. 対外政策決定・執行過程の主要アクターとその役割（江沢民～胡錦濤政権期）

中国において、最終的な対外政策の決定に至る大まかなプロセスは、改革開放期を通し

て共通しているものと考えられる。すなわち、①国際情勢に関する情報収集・提供、②提供された情報の集約および政策オプションの構築、③諸アクター間の政策調整・協調および政策提言、そして、④トップリーダーによる政策の議決である。

これに関わるアクターとして、本節が検討対象とするのは、中国共産党中央委員会（政治局、常務委員会を含む）、外事工作領導小組・国家安全工作領導小組、外事工作領導小組辦公室（兼国家安全工作領導小組辦公室）、中央軍事委員会、および外交部である。外事関連アクターの多元化に伴い、人民解放軍はもとより、例えば商務部、金融機関、国有企業、地方政府などが大きな影響力を発揮しつつあるが、紙幅と能力に限りがあるため、これら機関の選好や具体的な作用については別の諸研究に譲る[6]。

(1) 中国共産党中央委員会――政策決定

多くの国家において、国内問題の政策決定過程に比して、対外政策の決定過程は高度に集権的である[7]。中国の場合、戦略的な重要性を伴う対外政策に関する最終的な議決は、共産党中央委員会総書記を含む中央政治局常務委員会委員（常務委）が参加する会議において行われる[8]。とりわけ、週に1度ないし2週に1度の頻度で開催される常務委員会会議（7～9名）は、中国における政策決定を担う最重要機関である。より大きな対外政策・戦略上の変更に関わる決定は、月に1回程度開催される中央政治局委員会議（25名）ないし通常年に1回開催される中央委員会全体会議（約200名）において行われる。一般的に、イシューの重要性が増すほどに、議決に参加する人数が増える[9]。そうすることで、総書記ないし常務委は、重要政策決定に伴う責任を分散する。ただし、政治局ないし中央委員会会議において実質的な討議が行われることは少ない。これら会議は、常務委員会会議ないし（後述する）領導小組会議において形成された政策について承認を与える場となっている[10]。

会議における決議は、多数決ではなく、コンセンサスの形成を経て行われる。「民主集中制」[11]の原則上、議決権を有するメンバーの間で意見が異なっている場合、全員が合意できる結論に至るまで討議が繰り返される。しかし、合意形成を重視するあまり対外政策の決定が遅延すれば、政策実行の適切なタイミングを逃す可能性がある。それを回避するため、総書記には対外政策の最終的な議決権が与えられている[12]。ただし、後述するように、総書記が最終議決権を実際にどの程度効果的に行使できるかは、常務委員会ないし政治局内部における総書記の権威の強さに応じて多少異なるものと考えられる。

(2) 外事工作／国家安全領導小組・中央軍事委員会――政策協調・提言

このように、中国における対外政策決定権力は、党中央委員会政治局、とりわけ常務委員会の数名のリーダーに集中している。ただし、最高権力者が最終的な政策判断を下すために必要な情報や選択肢は、多くの場合、下級の幹部から提供される。下級の機関といっても、対外政策に関わるアクターは実際に多岐にわたっており、その上、それぞれ異なる選好を有している[13]。ゆえに、とりわけ利害が広範囲に及ぶ重要政策については、中央指導部が決定を行う以前に、各官僚機関の意見を聴取し、それらを調整しておく必要が生ずる。これは、前記したとおり、「民主集中制」の原則上、多数決よりも、十分な討議を通したコンセンサスの形成が重視されるからでもある[14]。したがって、集権体制を敷く中国

においてさえ、多くの場合政策は、中央指導部に到達する以前に事実上形成済みであるか、あるいは少数の選択肢に絞られている[15]。

軍事を除く対外政策に関して、政策調整の最重要組織は、党中央政治局に直属する中央外事工作領導小組（外事小組）であった[16]。外事小組の人数や構成は時期によって若干異なる。胡錦濤政権第 2 期（2007 ～ 12）の場合、国家主席（組長）、国家副主席（副組長）のほか、党中央宣伝部、外交部、商務部、国家安全部、人民解放軍（国防部）の責任者など計 15 名で構成された[17]。小組会議では、これらのメンバーが、管轄する各々の機関を代表して異なる観点から意見を表出する。その上で、十分な討議を通して各機関の利害の調整が図られ、合意に達したものが政策提言として政治局ないし常務委員会に上奏される。通常、小組によって提起された政策が党中央機関において否決されることはない。この意味において、外事小組は、政策形成過程の最終的な帰結に対して重要な影響力を有していた[18]。

政策調整機構としての外事小組の役割は、外交関連アクターが多元化したことに伴って増大してきたものと考えられる[19]。ただし、外事小組は非公式機関であり、それがどの程度の頻度で会議を開催してきたかについては明らかでない。おそらく会議は不定期に、年に数回、あるいは数年に 1 回、発生したイシューごとにアドホックに開催されてきたものと考えられる[20]。したがって、より日常的な政策形成・政策調整における小組の機能は限定されていたものと考えられる。

この外事小組と類似した役割を持つ組織に、2000 年 9 月に設置された国家安全工作領導小組（国安小組）があった。国安小組は、安全保障（対外安保と国内安定を含む）、とりわけ危機管理に関する政策調整・提言に特化した機関である。国安小組も開催は不定期で、重大な危機管理事項が生じた場合のみアドホックに開催されてきたものと考えられる。したがってこの機関は、例えば米国の国家安全保障会議（NSC）のような常設の安保管理チームではなく、「リアクティブな危機管理メカニズム」に過ぎないとされた[21]。また国安小組と外事小組は、メンバーを共有する実質上の同一の機関であり、国安小組としての独自の役割はあまり多くなかったものと考えられる[22]。

領導小組の名を冠してはいないが、同様の政策調整・提言機能を持つ重要機関として、党中央軍事委員会がある。胡錦濤政権期、軍事委員会は、党総書記兼軍事委員会主席たる胡錦濤を含む 11 名で構成された。軍事委員会は、人民解放軍における最高権力機関だが、重要安保政策に関する決定権はここにはなく、政策決定権限はあくまで党中央委員会が握っているとされる。軍事委員会の役割は、重要な安保戦略・政策に関して、軍の各部門の代表間で討議し、合意に至ったものについて、中央に対し政策建議を行うことにある。そして、領導小組と同様、軍事委員会から提出された政策建議が党中央の会議において否決されることはほとんどない。このことから、軍事委員会を「事実上の領導小組」と呼ぶ研究者もいる[23]。

他方、領導小組とは異なり、軍事委員会の全体会議はより定期的に、少なくとも月に 1 回開催される[24]。また軍事委員会は、戦略的な重要性を伴わない軍の対外行動について、中央政治局に諮ることなく決定する裁量権を有しているとされる[25]。それは、他の多くの政治局委員は、軍事に関する専門的な知識を欠いているからでもある[26]。これらの意味において、軍事委員会は、安全保障にかかわる対外政策の決定において、領導小組よりも実

質的な機能を発揮してきたと考えられよう。

(3) 外事工作領導小組辦公室――情報集約・アジェンダ設定

上記の政策協調・提言機関は、軍事委員会を除いて常設の機構ではなく、また日常的に会議が開催されているわけでもない。他方で、外事・国安小組の事務機能を担当する外事工作領導小組兼国家安全工作領導小組辦公室（外事／国安辦公室）は、党中央に直属する常設機関であり[27]、より日常的に業務を遂行してきた。

外事／国安辦公室は、外交部と党中央対外連絡部（中連部）から出向した官僚 30 名程度によって構成された[28]。辦公室主任は通常、外交担当の国務委員（副首相級）が務めた。江沢民～胡錦濤政権当時、外交担当国務委員は、外交を担う最上級の官僚として、外交部部長を含む諸官僚を指揮する立場にあった。外事辦公室の大きな役割の一つは、外事小組·国安小組会議の開催を運営面で支えることにあるが、注目すべきは、その過程で、会議のアジェンダの起草や、配布資料の統括を担う点である[29]。つまり外事辦公室は、領導小組会議における議論の流れを形作ることのできる立場にあり、間接的ではあるが、政策決定過程に大きな影響力を有していたと言える[30]。より日常的には、外事／国安辦公室は、外交部、中連部、国家安全部、新華社、人民日報、軍（総参謀部）、シンクタンク等から寄せられる多様な情報を収集し、これを取捨選択して、中央指導部に報告する職務を遂行してきた[31]。それのみならず、収集した情報に基づいて、（領導小組会議を経ずに）直接中央指導部に政策提言を行うこともある[32]。また、軍事委員会と同様に、中央指導部に上げる必要性のない政策について決定を下す権限を有していたとされる[33]。

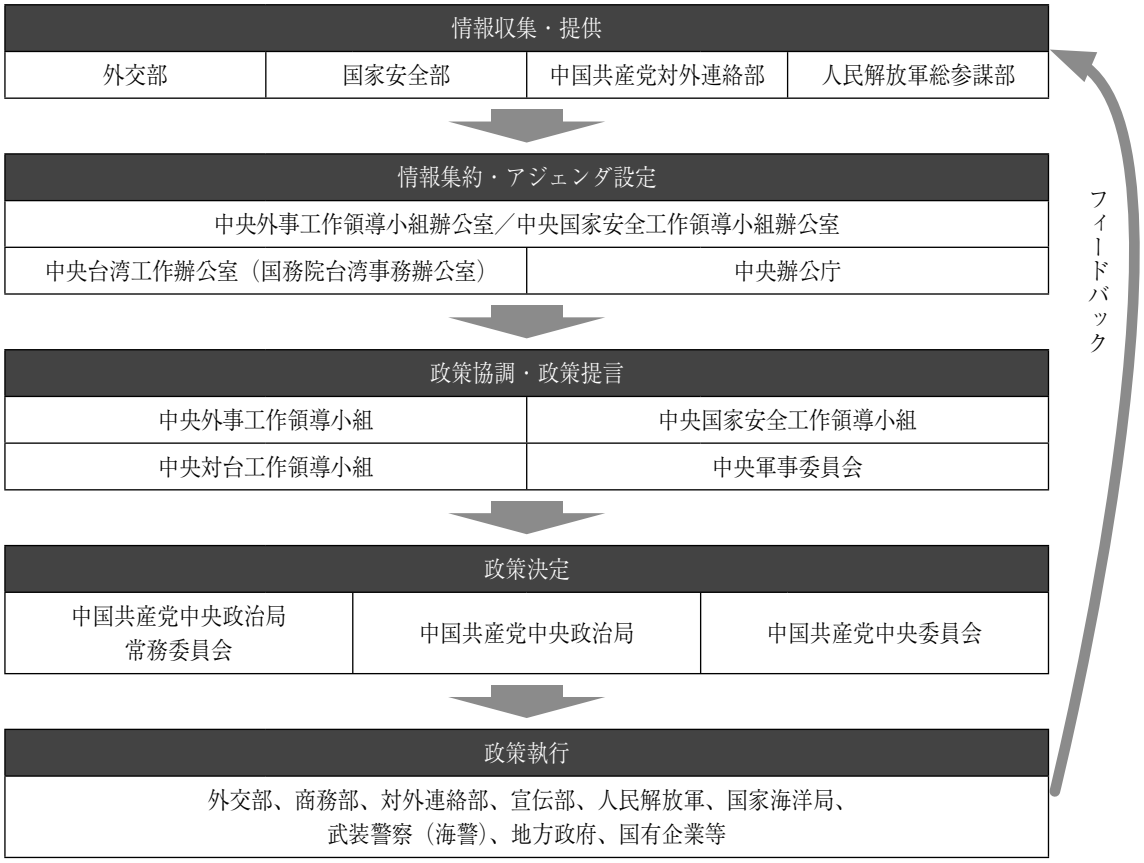
(4) 外交部――情報収集・提供・政策執行

外交部は、約 9000 人の職員を抱える[34]、外交を専業とする最大の官僚機構である。しかし、対外政策の形成過程における外交部の権限は、近年相対的に低下してきたというのが、広く共有されている見解である。中国の対外関係が複雑化、重層化したことに伴い、外交部以外のプレーヤーの存在感が相対的に増していったことが、その主な原因と考えられている[35]。

外交部の主要な機能の一つは、駐外領事機関や管轄のシンクタンク、大学などを通して国際情勢に関する情報を収集・蓄積し、これを分類・取捨した上で外事／国安辦公室や中央辦公庁に提供することにある。この意味において外交部は、対外政策形成に必要な情報インプット過程におけるいわば「フィルター」としての役割を果たす[36]。第二は、中央指導部によって決定された対外政策・戦略について、その政策の内容をより具体化し、かつ執行することである[37]。外交部はその機能上明らかに、政策決定機関というより、政策執行機関として定義づけられるべき組織である。第三に、外交部もやはり、外事／国安辦公室や軍事委員会と同様、戦略的な重要性を伴わない（と見なされる）政策について、その決定を下す権限を有している[38]。

上記を概略すれば、江沢民～胡錦濤政権期における重要対外政策の決定と執行は、だいたい図 1 のプロセスを通して行われてきたものと考えられる。

図 1　重要対外政策の決定・執行過程（江沢民～胡錦濤政権期　※ 2012 年前半まで）



出所：先行研究に基づき筆者作成。なお、図中に記載した機関は、対外政策に関わる代表的な機関で、とく本節で言及したものに限られる。

2. 対外政策決定・執行過程における構造的諸問題

前節で概観した対外政策形成のメカニズムは、改革開放以降における外事領域の拡大、これに伴うアクターの多様化、および中国台頭に伴う諸外国の中国に対する期待と警戒心の増大といった変化に十分に対応できていたとは言えない。事実として近年、外事に関わる諸アクターの統制と協調が十全には為されていないことを示唆する事件が頻発し、結果として、「維権」のための行動と「維穏」のための施策が相互に毀損しあうような状況が生まれていた。そうした帰結を生み出してきた構造的問題は、以下の 4 つの領域において、胡錦濤政権期に特に顕著に表れていたと考えられる。

(1) トップリーダーの権威の弱化

前述の通り、コンセンサスの形成が困難な局面において、総書記がその最終的な議決権をどの程度行使できるかは、総書記の実際の権威の強さによって異なる。胡錦濤政権期は「集団領導制」が特に強調された時期であり、総書記とその他の常務委との関係は比較的フラットなものであった。何人かの研究者は、この時期における常務委会議は事実上、常務委全員が事実上の「否決権（veto）」を有した状態で開催されていたことを指摘する[39]。こうした権力分散状況において、対外関係に利害を持つ諸アクターは、自らに近い常務委な

いしその関係者と通じ、彼らをして自身の主張を代弁させるべく活発に活動することになる[40]。この結果、常務委の間の意見の分岐はより激しいものとなり、合意形成はより困難な作業となる。

政策決定階層におけるこうした問題がもたらしうる帰結の一つは、決定の遅滞である[41]。それを象徴する事件の一つとして、2010 年 3 月に発生した韓国哨戒艦沈没事件に対する態度表明が挙げられる。5 月になってこれが北朝鮮の魚雷攻撃によるものであったとの見方が強まると、中国の政策担当者の間で、北朝鮮を批判すべきかどうかをめぐって意見が分かれ、結果として中国は数日間ただ「沈黙」することになったという[42]。

ただし、トップリーダーの権威の弱さは、より典型的には、軍や世論といったより強硬なアクターの影響を強く受けやすくなるという傾向により顕著に表れると考えられる。しばしば指摘されるとおり、胡錦濤は、その前任者である江沢民元総書記、および政権の中枢に残った江に連なるリーダーたちによってその権力を制約されていた。権力基盤の弱い胡は、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）に対してとりわけ脆弱であった。そのことが、政権後期に顕著化した海洋における強硬的自己主張（assertiveness）の背景にあり[43]、対日関係においても、2010 年の漁船衝突事件や 12 年の日本政府による尖閣 3 島購入等の事象に対する強硬姿勢の一因を成していた[44]。

（2）政策決定と政策執行

国内政治と対外政策にかかわらず、中国の政策決定･執行過程において、下級のエージェントは、政策を解釈し、具体的な実行手順を策定する比較的大きな裁量権を有している[45]。むろん、こうした個別具体的な政策の選択は、中央が決定し下達した全般的な政策方針に沿ったものでなくてはならない。しかし、この決定と執行のプロセスにおいてときに問題となるのは、中央が決定する大政方針が内包する両義性である[46]。多様なアクターが直接ないし間接的に関与する会議においてコンセンサス形成が重視されるとき、異論を招きやすい突出した意見が採用される可能性は小さい。それよりは、すべての主張をできるだけ盛り込んだ「総花的」な内容の政策に帰結する場合が多い[47]。

対外政策に関して、胡錦濤政権は 2006 年頃より、外交の基本目的を「国家主権、安全、発展利益の保護」の 3 語で表現するようになった[48]。10 年 12 月には、当時の戴秉国外交部副部長により「国家主権、領土保全、国家統一」と「持続的経済発展の保障」の両方が中国にとって「核心利益」に当たることが表明された[49]。すなわち、中国にとって「維権」と「維穏」の両方が外交上の至上命題となった。このような両論併記的な対外政策方針を受けて、下級のアクターは往々にして、それらを自らの利益に見合うように解釈し、執行しようとする[50]。例えば軍や海上法執行機関は「維権」を強調して自らの存在感（ないし予算）を引き上げようと試みるだろうし、外交部や商務部はむしろ「維穏」の方を重視するだろう。

むろん、中央指導部は、「維権」と「維穏」のどちらかを執行することで、もう一方が著しく毀損されることを望んでいない。しかし、下級のアクターが、それぞれ個別の利害関心に基づいて政策を解釈し、非協調的にそれらを執行するなら、中央の意図とは異なる帰結がもたらされる可能性がある。例えば、2011 年 1 月のゲーツ（Robert Gates）国防長官訪中時に行われたステルス戦闘機 J-20 の試験飛行や[51]、14 年 9 月の習近平インド訪中時に生

じた軍によるインド国境越境などの事件は[52]、軍による「維権」行動の一環であったと考えられるが[53]、この時まさに外交交渉に臨んでいた中央指導部はむしろ「維穏」の方を志向していただろう。また、09 年以降顕著になった南シナ海における中国公船による強硬的な活動は、軍や、海洋権益に関連する当時の諸機関（海監総隊〈国土資源部国家海洋局〉、漁政〈農業部〉、海警〈公安部〉、海巡〈交通運輸部海事局〉、海上緝私警察〈海関総署〉＝「五龍」）が、それぞれの裁量権を行使して、自らのパワーと予算の増大を追求した結果であったと考えられている[54]。ヤーコブソン（Linda Jakobson）らの指摘によれば、この結果として引き起こされた米国や周辺諸国との関係悪化は、必ずしも中央指導部が望んだものではなかった[55]。

繰り返しになるが、軍や海洋アクターによるこのような行動は、「維権」の観点から言えば中央の指示に沿ったものであり、領土・領海に関する中央の主張とも合致している。彼らは決して中央の指示に背いていたのではない。したがって、例え彼らの行動が「維穏」の必要と矛盾していたとしても、中央がそれを公に批判することはない。さらに、こうした強硬姿勢が国民から広く支持されている場合、中央はそれを承認することを余儀なくされる[56]。このようにして、中央の政策はときに、下級アクターの執行に引きずられる。

(3) 部門間の政策調整・情報共有の困難

上記のような、「維権」と「維穏」の同時追求に係る問題の発生は、外交部、商務部、軍、公安部（海警）、国土資源部（国家海洋局）などの間で、事前に十分な政策協調・共有が為されている場合、回避できるだろう。しかし、多くの研究者が共通して指摘しているように、中国の政治構造は、政策決定過程が極めて集権的である一方で、各官僚組織間の利害の分岐が激しく、かつそれら組織間の横の連携メカニズムが欠如している。「分節的権威主義（Fragmented Authoritarianism）」と呼ばれる所以である[57]。

その傾向は対外政策の決定・執行過程においても明らかであり、外事関係アクターの多様化によってさらに深刻化している[58]。外事小組や国安小組は、こうした「縦割り」の問題を解消するための機構であり、少なくとも外事小組は、重要な政策の調整においてその役割を一定程度発揮してきたものと考えられる。しかし裏を返せば、これら年に数回（あるいは数年に 1 回）程度開催される会議を除いて、部門間の政策協調を行う場は存在しない[59]。前述の通り、日常的で具体的な政策決定は、外事／国安辦公室、外交部、軍などがそれぞれ担ってきた。そして、こうした政策決定について、事前に利害の調整が行われることは少ない。

この結果として、例えば、軍が起こした対外行動に関して、外交系統の機関がその事実さえ知悉していないという現象がたびたび発生してきた。井上一郎や、張清敏・楊黎澤が詳細に書いているように、中国原子力潜水艦による石垣島周辺領海の侵犯（2004 年 11 月）、人工衛星の破壊実験（07 年 1 月）、南シナ海における米国無人潜航艇の拿捕（16 年 12 月）などについて、外交部の報道官は事前に情報を得ておらず、即座に見解を表明することができなかった[60]。

(4) 軍と外交部のアンバランス

このような分節的構造下において、軍の指導部や現地の責任者が、自らの「維権」活動

によって、外交部らが重視する「維穏」が脅かされる可能性について十分に配慮する可能性は低い。これに関連して、もう一つ指摘しておくべき問題は、「維権」を主に担う軍系統のリーダーと、「維穏」を主に担う外交系統のリーダーの地位のアンバランスである。胡錦濤政権期を通して、軍系統のトップは政治局委員（25 名）のポストを 2 席占めた一方で、外交系統のトップ（国務委員）は中央委員会委員（約 200 名）のポストを有するに過ぎなかった。このことは、安全保障に関する政策決定において、少なくとも制度的には、外交系統幹部の意見が十分に反映されないことを意味する。重要な安全保障問題の政策決定は、軍事委員会会議→常務委会議／政治局会議のルートで行われると考えられるが、この過程に外交系統幹部は一切関与できない。もう一つ、軍事委員会ではなく国安小組を介したルートがあり、これには外交系統幹部も参加するが、前述の通りこれは「アドホックな危機管理メカニズム」に過ぎず、その活動機会はかなり限られていた。

他方で、軍事に直接関係しない重要対外政策の決定過程に、軍のリーダーは、外事小組の一員として、また政治局委員として参加している。その上、軍系統幹部のランクは外交系統幹部よりも上位であるから、両者の間で論争が生じた場合、軍の意見が重視される可能性が高い[61]。このようなアンバランスを内包する政策形成過程では、「維穏」の主張よりも「維権」の主張が通りやすい。中国外交の近年の強硬化は、外交部の影響力低下と軍の影響力増大の結果であると主張するものもある[62]。

これを象徴する具体的な事件の一つとして、西沙諸島沖へのオイルリグ（HYSY-981）の展開（2014 年 5 ～ 7 月）が挙げられるだろう。ベトナムとの領土紛争を抱えるこの海域へのオイルリグ派遣は中央指導部の決定であり[63]、軍や国有企業が裁量権を発揮した結果ではない。だが、近隣諸国との協力関係を強調した周辺外交工作座談会（13 年 10 月）の数か月後で、ASEAN 外相会談の直前（14 年 5 月）というタイミングでのこうした強硬行動は、「維穏」の必要とは明らかに矛盾するものであったと言える。この行動の意思決定過程を分析したロン（Yingxian Long）によれば、決定を主導したのは軍の指導部であった。外交系統の幹部は、リグの展開によって中国をめぐる国際環境が悪化することについて懸念を示していたが、党内のランクにおいて上位である軍の関心が、そうした外交部の関心よりも優先されたという[64]。だが、結果として外交系統幹部が懸念した通りになると、中央は予定より早期にリグを引き上げることを決定せざるを得なくなった。

3. 習近平政権による対外政策決定・執行機構の改革

中央指導部はおそらく、前節で指摘してきた諸問題に自覚的であった。それゆえに、習近平政権期に入って、対外政策決定・執行機構に関して、ドラスティックではないが重要な改革が実施されてきた。以下では、その改革の現状について、基本的には前節で述べた 4 つの問題に沿う形で整理してみたい。

(1)「集中」――トップリーダーの権威の強化

習近平政権期の最大の特徴は、言うまでもなく、総書記たる習近平への権力集中である[65]。とりわけ、2016 年 10 月の第 18 期中央委員会第 6 回全体会議（18 期 6 中全会）において、習の全党および党中央における「核心」たる地位が確立されたことは重要である。複数の研究者が説明するところによれば、「核心」という地位には、議論が紛糾し、コンセンサス

形成が困難な局面において最終的な議決権を行使する権限が付随しているという[66]。関連して注目すべきは、第 19 回中国共産党全国代表大会（19 全大会）直後の政治局会議において採択された「党中央の集中統一領導を強化・維持することに関する若干の規定」である。全政治局委員（むろん常務委を含む）はこの規定に基づき、「習近平総書記の党中央における核心地位を自覚的に維持すること」を含む業務報告を、毎年、習に対して直接行わなくてはならない[67]。これらから明らかなように、とりわけ 16 年末以降、総書記の地位と権威は明らかに、他の常務委とフラットなものではなくなっている。こうした権力の集中は、政策決定の遅滞によって国益が毀損されることのないよう、総書記がより効果的に権限を行使できるようにするためのものと考えられる[68]。

軍との関係においても、総書記の権限強化は明らかである。第一に、2015 年末から 16 年 1 月にかけて公表された軍組織機構改革によって、軍の各部門に対する中央軍事委員会の統制権が強化されてきた[69]。第二に、習近平政権が発足以来大々的に実施してきた「反腐敗闘争」を通して、徐才厚、郭伯雄（第 17 期中央軍事委員会副主席）や、房峰輝、張陽（第 18 期中央軍事委員会委員）といった、習の軍における権威を阻害しうるリーダーが排除されてきた。第三に、第 19 期への移行とともに、中央軍事委員会の人数が 11 名から 7 名に減少し、そのほとんどが、習に近いと目される人物によって占められた[70]。さらに、19 全大会において採択された修正『党規約』に「軍事委員会主席責任制」が初めて明記され[71]、軍事委員会内において、その主席たる習が突出した権限を持つことが確認された[72]。これら一連の措置により、総書記レベルの決定が、軍の意向に過剰に左右されるといった状況が生じる可能性は、前政権期に比べて格段に減少したと考えてよかろう。

(2)「統制」――海上法執行をめぐる改革

習近平政権は、その発足以来、各地方や各部門の組織や幹部に対する統制を強化する意思を示し、そのための施策を大々的に講じてきた[73]。軍の組織改編もまた、軍が伝統的に有していた巨大な裁量権を、党の傘の中に引き戻すことを目的の一つとしたものと考えられている[74]。

習近平政権がたびたび強調する「法治」も、その文脈に位置づけられる[75]。その名の下に実施されている法整備の一環として、注目すべきものの一つは、2019 年 2 月に公布された「中国共産党重大事項指示請求・報告条例」である。この条例は、「党と国家工作の全局に関する重大方針･政策」について、「必ず党中央に報告し、指示を仰がなくてはならない」ことを定めるもので、これには、「外交、国防、軍隊等の党中央が集中統一管理する事項」が含まれる（第 12 条）[76]。習個人による軍や政治・外交組織に対する権力の強化と、これらの法・紀律整備の進展は、各アクターが、自らの組織的利益に基づいてその裁量権を行使することに対する大きな制約となっているだろう[77]。

外事アクターの中で、その傾向が最も顕著なのが海上法執行機関である。複数の研究者が論ずるところによれば、党中央の指導部には、2009 年以降の各海洋関連アクターによる「強硬的自己主張」が、中国をめぐる国際環境を過剰に複雑化させたという認識（ないし反省）がある[78]。ヤーコブソンによれば、党のリーダーの一人は、中国と米国、および中国と周辺諸国との関係が悪化したことの原因として、海洋アクターが多元化しすぎており、その政策執行に対するコントロールが困難になっていることを指摘したという[79]。12 年後

半ごろから進められている海洋アクターに対する統制強化の試みは、このような「反省」の上に実施されているものと考えられる[80]。

まず、胡錦濤政権末期の 2012 年半ばに、それぞれほぼ独立した形で活動してきた各海上法執行機関を統括する機関として中央海洋権益工作領導小組（海洋小組）が設置された。外交部、国土資源部（国家海洋局）、公安部、国家安全部、農業部、海軍など 17 の機関の代表をメンバーに含むこの機関の主任には、次期総書記に内定していた習近平が就き、同辦公室主任に外交系統トップの楊潔篪（国務委員）が就任した[81]。翌年 3 月には、この海洋小組の下で準備された改組によって、海監総隊、漁政、海警、海上緝私警察が、13 年 1 月に改組された国家海洋局に併合されることとなった。この際、海洋局の内部に海上法執行活動を担う機関として新たに中国海警局が設置された。海洋局は国土資源部の管理下に置かれたが、海警局は同時に公安部の指導を受けるものとされた[82]。こうした改組は、中央指導部が、海洋アクターによる政策執行を管理することを容易にし、彼らをより統合的に活動させることを可能にしたと考えられる[83]。

これより 5 年後の 2018 年 2 月の 19 期 3 中全会および 3 月の全国人民代表大会（全人代）において採択された「党・国家機構改革」では、再び海洋活動機関の大規模な改組が実施された[84]。国家海洋局の上部組織であった国土資源部の解消が決定され、代わりに、国土（海洋含む）の利用・開発を統括する自然資源部が設置された。この際、国家海洋局は、自然資源部が対外的に使用する名称としてのみ残されることとなった。海警局が担ってきた海上法執行の職責は、人民武装警察部隊（武警部隊）へと統合され、海警局は武警部隊が対外的に使用する名称としてのみ維持された。この数ヵ月前、17 年末に武警部隊が公安部の管理を完全に離れ、軍の統一指揮下に置かれることが決定されている。したがって、海警の職能の武警部隊への併合は、日常的な海上法執行活動が、公安部や海洋局などの国務院系統の管理を受けることなく、完全に軍のコントロール下で行われることを意味する。近年、軍は海警や海上民兵との協調的作戦行動を強化してきたが、この改組によってそれはさらに容易になるものと考えられよう[85]。同時に、軍に対する習近平の権限が強化されていることも加味して考えれば、この改組のもう一つの含意は、習自身による海上「維権」活動全体の統制が制度的に強化されたことにあろう[86]。

他方で注目すべきは、同じ組織改編によって海洋小組も廃止され、関連の業務は外事小組から昇格した中央外事工作委員会（後述）に併合されることになったことである。辦公室は、海洋権益保護工作辦公室として維持されたが、それも外事工作委員会辦公室の中に包摂されることとなった。改革方案が説明するところによれば、その目的は、「海洋権益を守るための工作を中央外事工作の全局の中で統一的に計画せしめ、差配せしめる」ことにある[87]。これにより、海洋情勢に関する重要政策の決定過程に、外交系統の利害関心が反映されることがより担保されたものと考えられる。したがって、2018 年の組織改編は、海上法執行活動に対する「維権」系統と「維穏」系統双方による管轄権が強化されたことを意味する。それが、海洋問題をめぐる実際の対外行動にどのような含意を持つかについては、次節で考察を試みたい。

(3)「調整」――部門横断型機関の機能強化

習近平政権下における政策決定過程の大きな特徴の一つに、2013 年 11 月の 18 期 3 中全

会において設立が決定された中央全面深化改革領導小組（現中央全面深化改革委員会）に代表される、領域横断的な機構が積極的に活用されていることが挙げられる。対外政策関連の領域横断機構のうち、もっとも広く注目を集めたのは、18 期 3 中全会で提起され、14 年 1 月の政治局会議において正式に設置が決定された中央国家安全委員会（国安委員会）である[88]。国安委員会は、政治局と常務委員会に責を負う「国家安全保障に関する政策決定・議事協調機構」[89] として設置されたもので、総書記（習近平）が主席を、国務院総理（李克強）と全人代常務委員会委員長（張徳江〈18 期〉／栗戦書〈19 期〉）が副主席を務める。国安委員会の成員は、常務委員と委員に分かれ、外交部、公安部、国家安全部、商務部、人民解放軍総参謀部（統合参謀部）などのトップで構成される[90]。国安委員会の日常業務を担う辦公室は中央辦公庁内に設置され[91]、辦公室主任は中央辦公庁主任（栗戦書〈18 期〉／丁薛祥〈19 期〉）が兼任している。19 期の常務副主任には国家安全部部長の陳文清が就任している。

国安委員会の職責は、「国家安全戦略を制定・実施し、国家安全法治建設を推進し、国家安全工作方針・政策を制定し、国家安全工作の重大問題を検討・解決すること」にあるとされた[92]。字義どおりに解釈すれば、国安委員会は、領導小組が担ってきた「議事協調」業務に加え、「政策決定」を職責に含む。国安委員会は、国安小組が担ってきた業務を引き継ぎつつ、それ大きく超える権限を有する機構として設置されたものと考えられる。ただし、多くの研究者が認めているように、国安委員会の活動は現在のところ顕著ではない[93]。この点については次節でやや詳しく検討しよう。

もう一つ、対外政策形成機構に関わる改革として注目すべきは、18 年 3 月に公表された「党・国家機構改革」に伴い、中央外事工作領導小組が委員会へと改組されたことである。新設の中央外事工作委員会（外事委員会）の主任には習近平が、副主任には李克強が就任した。委員には、国家副主席として中央指導部に籍を残した王岐山、外交官僚トップの楊潔篪（政治局委員）、党宣伝部部長の黄坤明（政治局委員）、国防部部長の魏鳳和（中央委員）、外交部部長の王毅（中央委員）、中連部部長の宋濤（中央委員）を含む、外交、国防、宣伝、公安、商務、台湾、統一戦線、香港・マカオの各部門を統括するリーダーが名を連ねる（計 16 名）[94]。委員会の日常業務を担う外事工作委員会辦公室主任には楊潔篪、常務副主任には孔泉（前外事小組辦公室常務副主任）が就任している[95]。

外事小組と外事委員会の違いについて、現時点で明らかなのは以下の諸点である。第一に、胡錦濤政権期～習近平政権第 1 期の外事小組は、主任を国家主席が、副主任を国家副主席が務めていたのに対して、外事委員会は、主任、副主任のポジションを党のナンバー 1、2 が占めている。これは、党によるコントロールを強化するという「党・国家機構改革」全体の目的に沿ったものであり、また、この機構の地位の向上を示している[96]。第二に、外事委員会は、議事協調に加えて、政策決定の職能を付与されている。四川省党校副校長の裴澤慶らによれば、領導小組からの昇格は、「現有の議事協調機構の機能の基礎の上に…政策決定機能を強化した」ことを意味するという[97]。事実 19 期 3 中全会において習近平は、「新情勢下の外事工作をしっかりとやり、中央外事工作委員会は政策決定・議事協調作用を発揮せねばならない」と述べている[98]。第三に、外事委員会の会議は、アドホックではなく、おそらく定期的に開催される。運営方式上の「間歇性」を特徴とする領導小組に対し[99]、委員会という言葉には、それが常設でかつ公式の組織であるという含意がある[100]。事実と

して、外事小組会議の開催について『人民日報』や『新華社』によって報道されたことは一度もなかったが、外事工作委員会会議の概要については、開催日の翌日に広く報道されている[101]。第四に、外事委員会辦公室は、その他の議事協調機構の辦工室とは異なり、党中央や国務院に常設されている機構の内部ではなく、独立した組織として編制されている。楊潔篪、孔泉らはいずれも、辦公室の業務を専業としている。周望によれば、こうした編制は、その機構が担う業務の重要性と、量の多さを反映しているという[102]。第五に、外事小組と国安小組は辦公室を共有していたが、外事委員会と国安委員会は別にしている。

上記を事実として、国安委員会と外事委員会設置の意義を整理すれば、当面それは以下の点に求められよう。第一に、政策決定階層と議事協調階層の間に、その両方を担う中二階層が形成されることになった（図 2）。国内政治においては、これまで中央全面深化改革領導小組（委員会）が、議案に応じて、部門間協調と政策決定の両方を担ってきたが、国安委員会と外事委員会も（少なくとも制度的には）同様の業務を担うことになる。第二に、会議を、アドホックではなく定期的に開催する両機構は、突発的な事象への対処に係る部門間調整よりは、2~5 年の単位で共有されるグランド・ストラテジーの調整と策定に役割

図２　重要対外政策の決定・執行過程（習近平政権期　※ 2018 年３月以降）

出所：先行研究に基づき筆者作成。なお、図中に記載した機関は、対外政策に関わる代表的な機関で、とく本節で言及したものに限られる。

を発揮するものと考えられる。第三に、領導小組から委員会への改組は、会議の開催頻度の増加を意味しない[103]。ゆえに、「維権」系統と「維穏」系統の日常的な政策調整や情報交流の不足を埋める効果はどうやら大きくはない。第四に、他方で、外事工作委員会辦公室は、外交部の上位に位置する専業的外事機関として、情報収集、政策提言、（非重要事項の）政策決定、および執行状況の管理[104]においてより日常的に、大きな役割を発揮していくものと考えられる。

(4)「均衡」――外交系統幹部の地位向上（およびその他の変更点）

もう一点、大きくはないが重要な変化は、外交系統幹部の地位向上が図られている点である。2017 年 10 月の第 19 期 1 中全会において外交系統官僚トップの楊潔篪は政治局入りし、これにより外交系統のリーダーと軍系統のリーダー（軍事委員会副主席）は一応同格となった。このことは、重要な政策決定機関の一つである政治局会議に外交系統幹部の正式参加が認められることになったという点においても重要である。また外交部部長の王毅が国務委員に入り、同じく国務委員である魏鳳和国防部部長と肩を並べた。これにより、政策決定権限を持つ常務委員会、政治局、中央委員会、国安委員会、外事委員会会議の内、常務委員会会議を除く 4 つに楊潔篪が、常務委員会会議と政治局会議を除く 3 つにおそらく王毅が参加することになっている。また、専業の幹部を中心に組織された外事工作委員会辦工室が、小組時代の辦工室に比してその実質的な機能を強化しているなら[105]、そのことも、外交系統幹部による政策決定プロセスへの影響力の増大を意味しているものと考えられる。

こうした外交系統幹部と軍系統幹部の地位の均等化によって、「維権」に関する主張が過剰な重みをもつというアンバランスは改善されていくものと考えられる。ただし、上述の通り、国安委員会と外事委員会の会議は数年に 1 度の頻度でしか開催されないのに対して、軍事委員会の会議はより日常的に開催されている。また、政治局委員 25 席の内、軍リーダーには 2 席が与えられている。ゆえに、官僚組織間における軍系統の優位は完全に解消されているわけではない[106]。

これらに加えて、対外政策形成過程に関係する変更点として、中央委員会が主催する中央外事工作会議（※中央外事工作委員会会議とは別）の定例化を指摘できよう。2006 年に初めて開催された同会議は、習近平政権期に入って、これまで 1 期（5 年）につき 1 回ずつ（2014 年 11 月、18 年 6 月）開催されている。これは、常務委全員に加えて、政治局委員、国務委員、国安委員会委員、外事委員会委員およびその他の各地方、各部門のリーダーの参加を得て、通常 2 日間にわたって開催される大規模会議であり、中長期的な外交戦略の調整･共有のプロセスにおいて重要な一関節を成しつつある[107]。とりわけ 18 年の会議は、第 1 回外事委員会会議の翌月に開催されており、また同会議の準備や検討される文書の起草は外事委員会会議と同様外事委員会辦公室によって担われている[108]。このことから、今後外事工作会議が、外事委員会会議の決定事項をより広い範囲で調整・共有する役割を果たしていくことも予想される。

これに対して、これまでマクロレベルの対外政策の調整・共有を行う大規模会議として、常務委全員を含む多くの党・国家幹部の参加を得て 3 ～ 5 年に 1 回の頻度で開催されていた駐外使節会議は、2011 年以降どうやら開催されていない。代わりに、2016 年以降、外交

部主催の駐外使節工作会議がほぼ毎年開催されているが[109]、この工作会議の出席者はどうやら外交部の成員に限定されている。中長期戦略の調整・共有のための場が、駐外使節会議（外交部主催）から中央外事工作会議（党中央主催）に移行したことは、党の指導を強化するという習近平政権の一貫した方針の反映であると考えられよう。

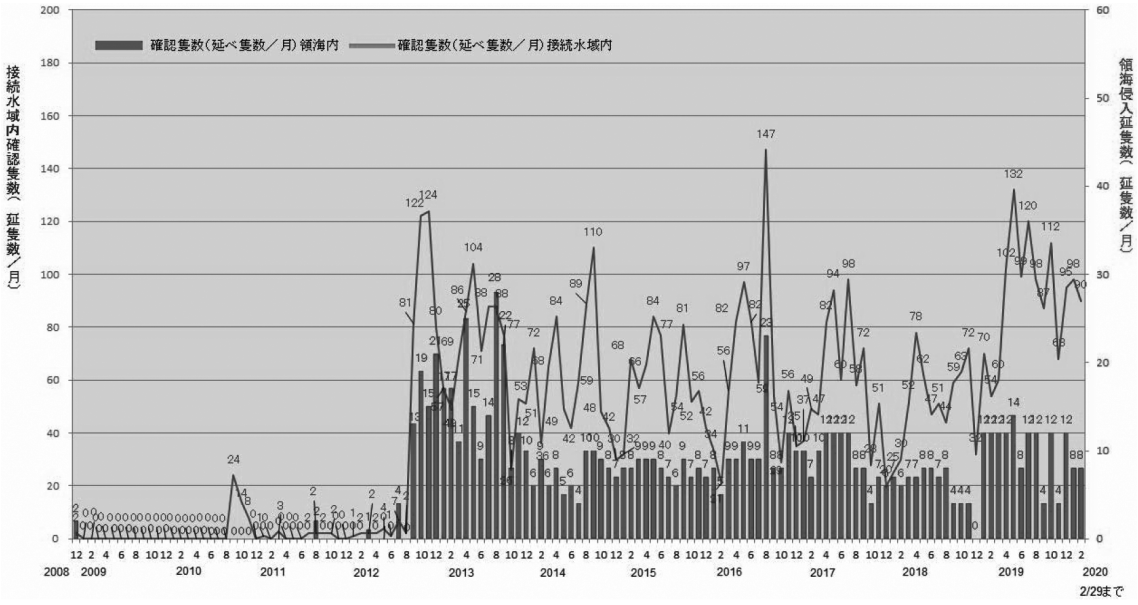
4. 習近平政権期の改革の成果と展望

前節で述べてきたように、習近平政権は、とりわけ前政権期に表面化した問題を省みて、対外政策決定・執行機構に対する集権、統制、協調、均衡の改革を進めてきたと言える。次なる問題は、その改革が実質的にどのような効果を上げており、またそれらが、今後の中国の政治・外交上の展開にどのようなインプリケーションを持つかである。むろん、改革は、制度的な変更が公布されて間もないものが大半であり、その運営実態について実証的な評価を下すことは難しい。それでも、次の二つの事例をやや詳細に検討することで、その一端を見ることは可能であろう。

(1) 尖閣周辺における中国公船の活動

中国公船による尖閣諸島周辺における海上「維権」活動の本格的開始は、2006 年に、東シナ海における「維権」パトロールの定期化が国務院によって承認されたことを背景としている[110]。活動は、12 年の日本政府による尖閣諸島購入をきっかけに活発化し、常態化した。ただし、公船による接続水域・領海への侵入頻度と隻数は常に一定であったわけではない（図 3）。基本的には、日中関係が悪化すると急増し、改善すると減少した。例えば、16 年夏に接続水域・領海へ侵入する隻数が増加するのは、国連海洋法条約に基づく仲裁裁定が中国の南シナ海における領有権を否定し、日本が中国に対しその裁定の遵守を求めたこと

図３　尖閣諸島周辺海域における中国公船等の動向



出所：「尖閣諸島周辺海域における中国公船等の動向と我が国の対処」海上保安庁ウェブページ <https://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/senkaku/senkaku.html>（最終閲覧：2019 年 2 月 27 日）。

を批判する意図があったものと思われる。また、17 年夏ごろより、領海侵入の隻数が減少傾向を見せるのは、同年 6 月頃より中国指導部が対日関係改善に傾き始めた[111]こととおそらく関係があろう。安倍晋三首相の訪中前後の 18 年 8~12 月はさらに減少し、12 月には尖閣購入以降初めて領海侵入隻数がゼロになった。

しかし、2019 年に入った直後から、接続水域および領海に侵入する中国公船の隻数が顕著に増加する。同年 4 ～ 6 月の間、過去最長の 64 日間連続の接続水域侵入を記録し、7 月末の時点で前年一年の総隻数を上回った[112]。この間、19 年 6 月に習近平が G20 会議（於大阪）に出席するために来日し、以後も、20 年春の習国賓来日に向けて準備が進められていた。外交当局間で進められる習訪日準備の背後で厳然と継続される接続水域・領海侵入行為は、19 年 10 月に発覚した北海道大学教授拘束事件も相まって、日中関係改善のムードに影を落とした。習の訪日は、新型コロナウイルス感染症が蔓延した影響を受けて結局延期されたが、実施されたとしても、野党や国民の厳しい批判を浴びることになっただろう。

では、なぜ日中関係改善期であったにもかかわらず、2019 年を通して中国公船による接続水域・領海侵入は以前にも増して活発に実施されたのか。そのことと、今回の外事機構の組織改編はどのような関係にあると考えられるか。

第一に考えられるのは、「維権」活動に積極的な軍の直接管理下に、同じく積極的な海上法執行機関（海警総隊）が組み込まれたことの影響である。だが、海警が軍麾下の武警部隊に統合されたことと、2019 年の公船の活動の活発化の間に、直接的な因果関係があるとは考えにくい。なぜなら、武警部隊下での海警の運用が開始されたのは 18 年 7 月であり、その直後からしばらく、公船の領海侵入数はむしろ減少しているからである。第二に考え得るのは、08 年の中国公船による尖閣領海侵入や、09 年ごろから活発化する南シナ海での「維権」活動がそうであったのと同様、海上法執行機関によるやや独断的な政策執行の可能性である[113]。だが、軍事委員会の統一指揮下にある海警総隊が大きな裁量権を有するとは考えられない上、やはり 17 年後半～ 18 年末の「維権」活動の抑制化を説明できない。

したがってやはり、2017 年後半～ 18 年末の抑制化も、19 年以降の活発化も、双方ともに、習近平の指示に基づくものと見るのが自然であるように思われる。習は総書記に就任する以前より一貫して、「維権」を犠牲にして「維穏」を追求する意思の無い事を明確に示してきた[114]。何より、海警を軍の麾下に置くことは、海上法執行活動における両者の共同作戦行動を促進することのみならず[115]、海軍の経験豊富で優秀な人員[116]、およびより大型で高速の艦船を海警に配備することを容易にしようとするものである[117]。その意図は明らかに、海上法執行の能力と活動を強化していくことにある。

中国にとって、尖閣諸島周辺における定期公船巡航は、2012 年に獲得した「既得権」に外ならず[118]、それを譲ることは「主権、安保」の原則に反する。ゆえに、習近平政権にとって 19 年以降の公船活動こそが正常な状態であって、17 年後半～ 18 年末は、日中関係の安定を確認するまでの一時的な抑制姿勢に過ぎないと見てよかろう。18 年 5 月に、海洋問題を統一差配する職権を備える外事委員会の会議が開催され、その翌月に、対外方針を共有するための中央外事工作会議が開催されていることから、18 年後半の領海侵入隻数の顕著な減少は、外事委員会会議の決定事項と見ることもできよう。19 年以降の接続水域・領海侵入隻数の増加は、「維権」に対する習やその他関連アクターの強い意志の反映であると同時に、海警船舶の急速な増加と近代化の結果であるだろう[119]。

したがって、2017 年後半以後、とりわけ 18 年後半から 19 年中の東シナ海における中国公船の「維権」活動をめぐる事例は、習近平が、外事工作委員会と軍事委員会という、海洋法執行機関をコントロールするための二つのルートを用いて、状況に応じて「維穏」と「維権」の重点を柔軟に切り替える統制力を持ちえたことを示しているように思われる。一連の外事機構改革は、言うまでもなく、中国が今後「維穏」に傾斜することを意味するのでも、また「維権」一辺倒となることを意味するのでもない。習は「維権」と「維穏」の両方を強化し、それを中長期的なスパンで達成していく意図を明らかにしており、機構改革は、それを可能にするための基盤作りの一環と位置付けられよう。

(2) 中央国家安全委員会の現在

前述の通り、中央国家安全委員会は、2014 年 1 月に、中央政治局に直属する、国内外の安全保障問題を担う政策決定・議事調整機構として設置された。国安委員会は当初、外交政策と国防政策の間のコーディネートをより活性化し[120]、かつ、危機対応のみならず安全保障に関する中長期的なグランド・ストラテジーの形成において役割を果たすことが想定されていた。少なくとも当初は、それが米国の NSC に近似する機能を発揮していくものと考えられていた。

だが、2014 年 4 月の第 1 回国安委員会会議以降、国安委員会の機能は明らかに活発ではない。そのことは、次のいくつかの点に示唆される。第一に、国安委員会会議の開催は、報道されているところによれば、18 期に 1 回（14 年 4 月）、19 期に 1 回（18 年 4 月）の計 2 回のみである。米国や日本の安全保障会議がより日常的に開催されていることと比較すれば、その機能はそれらに遠く及ばないものと考えられる[121]。第二に、「国家安全戦略を制定する」という職能が、国安委員会に明確に付与されているにもかかわらず、15 年 1 月に『国家安全戦略綱要』を採択したのは政治局会議であった[122]。第三に、例えば 15 年 3 月のイエメンからの中国国民の避難、14 年 5 月の西沙諸島沖における石油採掘問題など、安全保障と外交が深く絡み合う事象において、国安委員会の役割が一切見えてこない[123]。19 年 6 月以降の香港情勢への対処についても同様の疑問を提起できよう。いわゆる「逃亡犯条例」をめぐって香港において発生した大規模デモは長期化し、一部は「一国二制度」そのものに反対の意思を示すものに発展した。中国においてそれは、単に内政問題ではなく、「米国の明示的な、あるいは暗示的な支持と助成に直接関係している」ものと認識されている[124]。この意味において、香港問題は、第 1 回国安委員会会議で提起された「総体的国家安全保障観」[125] が示すところの「国家安全」に直接抵触するものであった。それにもかかわらず、やはり国安委員会がこの問題の対処に関わったという報道は見当たらない[126]。

こうした文脈を踏まえれば余計、2018 年 4 月に開催された第 19 期国安委員会第 1 回会議における習近平の講話の内容は示唆的である。この会議において習は、国安委員会が発揮すべき作用として、「国家安全保障事務を統一差配し、国家安全方針・政策をしっかりと貫徹実行せしめる」ことを強調する一方、政策決定の権能については一切言及しなかった[127]。やや踏み込んで解釈すれば、現状において国安委員会は、政策決定・協調機構から、単なる議事協調機構へと、事実上格下げされているものと考えられる。

では、国安委員会のこのような機能不活性の原因をどのように考えるべきか。第一は、国安委員会の設置に抵抗する勢力の抑え込みに時間を要していることである[128]。1990 年代

末から 2000 年代初めにかけて、江沢民のイニシアティブで NSC に相当する組織を設立するという構想が持ち上がった際、党内から強い反発の声があったという[129]。とりわけ軍は、軍事に関わる重要政策決定が、軍以外の参加者がいる組織によって担われることに消極的であった[130]。ウスナウ（Joel Wuthnow）は、国安委員会の運用についても、習周辺のグループに過剰に権力が集中することに反対する勢力の存在や、軍の消極姿勢があったことを指摘している[131]。

もう一つ、考え得る原因は、習近平政権による一連の軍改革を通して、習による軍に対する統制が確立されたこと、さらに、外事工作委員会の設置ならびに外交系統官僚の政治局入りによって文民と軍の双方が参加する政策決定の場が別に確保されたことで、政策決定機関としての国安委員会の必要性が薄れたことである。

原因が前者の方にあるなら、国安委員会の改革は依然「進展中の作業（work in progress）」ということになろうが[132]、いずれにしても、軍の不満が国安委員会の現状に影響を与えていることはおそらく事実であり、そのダウングレードは、習近平と、異論を抱く勢力との間の妥協の産物と考えられよう。このことは、習は、大規模な軍改革を成し遂げたにもかかわらず、あるいはそれを断行したからこそ、依然として軍の意向に配慮しなければならない立場にあることを示唆する。

おわりに

本稿では、対外政策決定・執行に関わる諸機構の役割を整理した上で、習近平政権期に入ってどのような改革が実施されているのか、また、そうした改革はいかなる問題によって動機づけられていたと考えられるのかを、先行研究を整理しつつ論じてきた。

「中華民族の偉大な復興」という「中国の夢」の実現には、領土・領海の権利を保護・強化していくことと、持続的な経済発展を成し遂げていくことの両方が不可欠である。しかし、「維権」と「維隠」は本質的な矛盾をはらんでいる。胡錦濤政権期はとりわけ、その矛盾が顕著に表れた時期であったといえる。そうした事態を避けるためには、対外政策形成・執行過程の集中、統制、協調、均衡の強化が必須であった。習近平政権下で行われてきた外事機構改革は、このような必要認識によって動機づけられているものと考えられる。

改革はどうやら、権限の集中、執行の統制、アクター間の均衡を強化するという面において成果を上げている。胡錦濤政権期に生じていたような、軍や世論の強い影響を受けて政策決定が過分に「維権」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自らの信念と利益に従って「維権」を実施し、それを中央が後追いするような状況は、習近平政権下においては起こりにくくなっている[133]。他方、主要な議事協調機構である外事委員会と国安委員会が、領導小組から昇格したにもかかわらず、開催頻度を増やしているわけではないことからすれば、部門間の日常的な意思疎通や関心の共有が進んでいるとは考えにくい。軍・海洋系統と外交部系統は、現制度下においては、政治局レベル、とりわけ習近平個人を介した結びつきを強化しているのみである。「分節的権威主義」は大きく変容してはおらず、「維権」と「維穏」をめぐる部門間のせめぎ合いは今後も続いていくものと考えられる。

こうした制度を基盤として、習近平は今後も引き続き、「維権」と「維穏」の両方を強化していくものと考えらえる。その意志は、第 19 回党大会において習が、「隣国と良い関係

を結び、隣国をパートナーとする周辺外交の方針に基づき、周辺国家との関係を深化させる」ことを述べつつ、「中国は自己の正当権益を決して放棄せず、いかなる者も中国が自身の利益を犠牲にするという幻想を持ってはならない」と強調したことにも示される[134]。やや具体的に言えば、「一帯一路」に代表される対外協調的な政策を推進しつつ、海洋や台湾をめぐる問題においては強硬な姿勢を示し続けるだろう。対日政策について言えば、対米競争の激化が中国にもたらす国際的な圧力を緩和するための融和的な外交を継続しつつ、東シナ海における定期巡航を断固として継続し、かつ機に乗じて強化しようとするだろう。そうした中国に対し、日本としては、一方で、リーダー間の定期的なコミュニケーションのルートを確立させつつ、他方で、話し合いの結果によらない一方的な現状変更に対する監視と国際的圧力をさらに強化することで応ずる他ない。

―注―

1　本稿は、2019 年 3 月に公開した web レポート（角崎信也「対外政策形成過程に内在する問題と習近平の改革」『China Report』Vol. 37（2019 年 3 月）< https://www.jiia.or.jp/column/column-347.html>（最終閲覧：2020 年 2 月 27 日））に大幅な加筆と修正を加えたものである。

2　Linda Jakobson, “Domestic Actors and the Fragmentation of China’s Foreign Policy,” in Ross, Robert S. and Bekkevold, Jo Inge, eds., *China in the Era of Xi Jinping: Domestic and Foreign Policy Challenges* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2016), p. 151 他参照。

3　事実、中国の指導部は、自身の領土･領海に対する主張が過剰に穏当であったことが、2008~2010 年ごろ、周辺国家（フィリピン、ベトナム、日本等）による、係争地域における権益確保・強化のための実際行動を助長したと認識していた。角崎信也「中国指導部の国際情勢認識の変容と政策―『世界金融危機』と『リバランス』の影響を中心として―」日本国際問題研究所『中国の国内情勢と対外政策』（平成 28 年度外務省外交・安全保障調査研究事業報告書）、2017 年 <http://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H28_China/>（最終閲覧：2020 年 2 月 27 日）；張潔「黄岩島模式与中国海洋維権政策的転向」『東南亜研究』2013 年第 4 期（2013 年）他を参照されたい。

4　ただし、むろん、とりわけ中国のような権威主義国家において、トップリーダー個々人がどのように国際情勢を認識し、どのような政策を打ち出すべきと考えているかを分析することが重要であることに多言を要しない。その重要性を説いた先駆的な研究として、岡部達味「中国の対外政策と対外イメージ」『中国外交―政策決定の構造』日本国際問題研究所、1983 年；同『中国の対外戦略』東京大学出版会、2002 年がある。また、習近平政権期に関する研究に、山口信治「中国の国際秩序観―選択的受容からルール設定をめぐる競争へ」『国際安全保障』第 45 巻第 4 号（2018 年）；川島真「中国の対外政策目標と国際秩序観―習近平演説から考える」『国際問題』第 668 号（2018 年）；角崎「中国指導部の国際情勢認識の変容と政策」；He Kai and Feng Huiyun, “Xi Jinping’s Operational Code Beliefs and China’s Foreign Policy,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 6, No. 3 (September 2013) 等がある。政策決定過程の分析において重要なことは、上記のように指導者の「パーセプション」に主眼を置く研究や本研究のように制度を分析対象とするものを含め、複眼的な視点を持ち続けることにある。国分良成「中国の政策決定パラダイム試論」日本国際問題研究所編『中国の政策決定』日本国際問題研究所、1997 年、14 頁。

5　習近平政権期を対象とする関連の研究に、すでに、毛里和子『現代中国外交』岩波書店、2018 年、第 2 章（「対外政策決定のメカニズム」）；益尾知佐子『中国の行動原理―国内潮流が決める国際関係』中公新書、2019 年；井上一郎「中国外交政策決定メカニズムの制度的発展」『問題と研究』第 48 巻 4 号（2019 年）がある。

6　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』岩波書店、2011 年、第 4 章は、これら諸機関を網羅的に扱い、簡潔に整理している。

7　A. ドーク･バーネット（伊豆見元、田中明彦訳）『現代中国の外交―政策決定の構造とプロセス』教育社、

1986 年、21 頁。

8 Qi Zhou, *Organization, Structure and Image in the Making of Chinese Foreign Policy since the Early 1990s* (UMI Microform, 2008), pp. 47-48.　なおジョウ（Qi Zhou）によれば、「戦略的な重要性を伴う政策」には、米国、ロシア、北朝鮮、台湾海峡、世界貿易機関（WTO）、軍縮管理、上海協力機構（SCO）、エネルギー供給、ASEAN 自由貿易圏に関わる問題が含まれる。

9 Yun Sun, “Chinese National Security Decision-Making Process and Challenges,” *The Brookings Institute CNAPS Visiting Fellow Working Paper* (2011), p. 6.

10 宋志艶「試論改革開放以来我国外交決策機制的変化」『南方論叢』2015 年第 6 期、37 頁。

11 「民主集中制（民主主義的集中制）」とは原則上（あるいは建前上）、政策決定過程における民主性と執行過程における集中性を内容とする政治制度であり、決定過程においては（少数派を事実上排除する多数決原則とは異なり）少数派の意見を含めて全員が納得する結論を引き出し（＝民主）、それがゆえに、その決定には全員が絶対的に拘束される（＝集中）。個人崇拝が民主集中制と相対立するものとされ、習近平政権下においてさえ集団領導制が「民主集中制の重要組成部分である」（「関於新形勢下党内政治生活的若干准則（全文）」『新華網』2016 年 11 月 2 日 <http://news.xinhuanet.com/politics/2016-11/02/c_1119838382_3.htm>（最終閲覧：2018 年 1 月 15 日）とされるのはこのためである。

12 Sun, “Chinese National Security Decision-Making Process and Challenges,” p. 17.

13 ヤーコブソン、ノックス『中国の新しい対外政策』参照。

14 Susan L. Shirk, “The Chinese Political System and the Political Strategy of Economic Reform,” in Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China* (California: University of California Press, 1992).

15 Michel C. Oksenberg, “Policy Making under Mao Tse-Tung, 1949-1968”, *Comparative Politics*, Vol. 3, No. 3 (April 1971), pp. 141, 324.

16 なお、外事小組、国安小組の他、党中央に直属する対外関係領導小組として、台湾関連政策を担う中央対台工作領導小組がある。その構成および機能については、松田康博「中国―中央政治局と中央軍事委員会」松田康博編著『NSC 国家安全保障会議―危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究』彩流社、2009 年、191-192 頁；Zhou, *Organization, Structure and Image in the Making of Chinese Foreign Policy since the Early 1990s*, pp. 155-156 を参照されたい。2020 年 3 月現在は、習近平が組長に、汪洋中央政治局常務委兼全国政治協商会議主席が副組長に就き、楊潔篪が秘書長を務める。また、その日常業務を担う中央台湾工作辦公室（国務院台湾事務辦公室と「二枚看板」）の主任には、外交部出身の劉結一中央委員が就任している。中共研究雑誌社編『2019 年中共重要人事専輯』中共研究雑誌社、2019 年、166-167、127-128 頁。

17 Alice Miller, “The PLA in the Party Leadership Decisionmaking System,” in Phillip Saunders and Andrew Scobell, eds., *PLA Influence on China’s National Security Policymaking* (Stanford: Stanford University Press, 2015), p. 76.

18 Ning Lu, “The Central Leadership, Supraministry Coordinating Bodies, State Council Ministries, and Party Departments,” in David M. Lampton, eds., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000* (Stanford: Stanford University Press, 2001), p. 46; Zhou, *Organization, Structure and Image in the Making of Chinese Foreign Policy since the Early 1990s*, pp. 141-142, 170-171; 趙可金『当代中国外交制度的転型与定位』時事出版社、2012 年、322 頁。

19 Zhou, *Organization, Structure and Image in the Making of Chinese Foreign Policy since the Early 1990s*, pp. 150-151.

20 井上一郎「中国の対外政策決定過程に内在する構造的問題」『問題と研究』第 42 巻 1 号（2013 年）、130 頁；周望「“ 領導小組 ” 如何領導？―対 “ 中央領導小組 ” 的一項整体性分析」『理論与改革』2015 年第 1 期、96 頁。ローレンス（Susan Lawrence）による関係者へのインタビューによれば、2011 年 4 月の時点で、外事小組会議は 2 年間にわたって開催されていなかったという。Susan V. Lawrence, “Perspectives on Chinese Foreign Policy,” *Congressional Research Service* (2011), p. 3.

21 Sun, “Chinese National Security Decision-Making Process and Challenges,” p. 18.

22 井上「中国の対外政策決定過程に内在する構造的問題」、134 頁。

23 Michael D. Swaine, “The PLA Role in China’s Foreign Policy and Crisis Behavior,” in Saunders and Scobell, eds., *PLA Influence on China’s National Security Policymaking*, p. 144. ただし、鄧小平時期と江沢民政権期において、国防戦略や軍隊建設に関する主たる政策決定は党中央政治局ではなく中央軍事委員会が担っ

ていたという指摘もある（松田「中国―中央政治局と中央軍事委員会」、182-183 頁）。中央軍事委員会が、国家全体に関わる国防戦略の策定においてどれほど排他的な権限を有しているかは、時期によって異なる可能性もある。いずれにしても、軍隊の内部に関する事や純軍事的な事項、および具体的な国防政策の決定については、中央軍事委員会が決定権限を持つものと思われる。

24 Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking* (revised edition) (Santa Monica, CA: RAND, 1998) <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2007/MR782-1.pdf> (最終閲覧：2020 年 2 月 27 日), p. 52.

25 Linda Jakobson and Ryan Manuel, "How are Foreign Policy Decisions Made in China?" *Asia & the Pacific Policy Studies*, Vol. 3, No. 1 (2016), p. 104; Swaine, "The PLA Role in China's Foreign Policy and Crisis Behavior," p. 159.

26 Swaine, "The PLA Role in China's Foreign Policy and Crisis Behavior," p. 145.

27 外事辦公室の管轄は、1998 年に国務院から党中央に移管された。Lu, "The Central Leadership, Supraministry Coordinating Bodies, State Council Ministries, and Party Departments," p. 47.

28 軍からの出向者もいるという指摘もある。デイビッド・シャンボー（加藤祐子訳）『中国グローバル化の深層』朝日新聞出版社、2015 年、93 頁。

29 外事辦公室は、外事小組会議の他、中央外事工作会議（後述）のロジスティクスを担当した。周望「" 領導小組 " 如何領導？」、97 頁。

30 Jakobson and Manuel, "How are Foreign Policy Decisions Made in China?", pp. 106-107.

31 Sun, "Chinese National Security Decision-Making Process and Challenges," p. 7.

32 井上「中国の対外政策決定過程に内在する構造的問題」、131 頁。

33 Sun, "Chinese National Security Decision-Making Process and Challenges," p. 7.

34 『外交青書 2019』< https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2019/html/chapter4_03_02.html >（最終閲覧：2019 年 2 月 27 日）。

35 井上「中国の対外政策決定過程に内在する構造的問題」、135-136 頁；ヤーコブソン、ノックス『中国の新しい対外政策』、17 頁。

36 井上「中国の対外政策決定過程に内在する構造的問題」、135 頁；Shichen Wang, "Xi Jinping's Centralization of Chinese Foreign Policy Decision-Making Power," *East Asian Policy*, Vol. 9, No. 2 (2017), pp. 40-41.

37 Lu, "The Central Leadership, Supraministry Coordinating Bodies, State Council Ministries, and Party Departments," pp. 50-51; 井上「中国の対外政策決定過程に内在する構造的問題」、135 頁。

38 ヤーコブソン、ノックス『中国の新しい対外政策』、18 頁。

39 Jakobson and Manuel, "How are Foreign Policy Decisions Made in China?" p. 104；宋「試論改革開放以来我国外交決策機制的変化」、36 頁。

40 ヤーコブソン、ノックス『中国の新しい対外政策』、12 頁。

41 例えば青山瑠妙は、「近年中国では、既得権益層の出現により、中央レベルにおける利益調整は困難を増しており、多くの場合において、統一された明確な中央の決定がなく、いわば『討論するが決定せず』といった状態が続いている。…こうした現象はなにも国内政策に限ったものではなく、対外政策にも既得権益層が存在しており、中国の対外政策の硬直性をもたらしている」と指摘している。青山瑠妙『中国のアジア外交』東京大学出版会、2013 年、287 頁。宋「試論改革開放以来我国外交決策機制的変化」、35 頁；Sun, "Chinese National Security Decision-Making Process and Challenges,", p. 3 等。

42 ヤーコブソン、ノックス『中国の新しい対外政策』、35-36 頁.

43 益尾『中国の行動原理』、243-244 頁。

44 国分良成、添谷芳秀、高原明生、川島真『日中関係史』有斐閣、2013 年、245-246 頁、および国分良成『中国政治から見た日中関係』岩波書店、2017 年、第 10 章を参照。

45 Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic* (Stanford: Stanford University Press, 1988) 他参照 .

46 角崎信也「中国の政治体制と『群体性事件』」鈴木隆、田中周編『転換期中国の政治と社会集団』国際書院、2013 年、216-218 頁.

47 ヤーコブソン（Linda Jakobson）らがインタビューした中国の研究者の言葉を借りれば、「対外政策の決定は『まとまりが無く、混乱した、非効果的なもの』となりうる」。ヤーコブソン、ノックス『中国の新しい対外政策』、12 頁。

48 青山によれば、2006 年 8 月に開催された中央外事工作会議において、当時の胡錦濤党総書記は、国家主権の維持と安全保障の二つを、経済発展の維持に並ぶ外交の基本目的に引き上げた（青山『中国のアジア外交』、53-55 頁）。習近平政権に入って以降も、「国家主権、安全、発展利益の維持」のスローガンは、習自身や外交関連幹部によって度々言及されている。なお、益尾によれば、胡錦濤政権が海上法執行機関に対し「維権」活動の拡大を認めたのも 2006 年であり（益尾知佐子「中国海洋行政の発展―南シナ海問題へのインプリケーション」『アジア研究』第 63 巻第 4 号（2017 年）、14、16 頁）、また高木によれば、李肇星外交部部長（当時）が、「国家安全」が中国にとって「核心利益」に該当すると初めて公式に表明したのも 2006 年 9 月のことであった（高木誠一郎「中国外交における『核心利益』論の展開」『問題と研究』第 42 巻 2 号（2013 年）、8 頁）。これらは、（上記の研究者が書いているように）2006 年というタイミングが、中国の対外政策において安全保障や領土保全といった問題の重要度が高まる一つの転換点を成していたことを示している。

49 高木「中国外交における『核心利益』論の展開」、16 頁。

50 Lawrence, “Perspectives on Chinese Foreign Policy,” p. 1. オブライエンとリ（Kevin J. O’Brien and Lianjiang Li）はこれを「選択的政策執行（selective policy implementation）と呼んでいる。Kevin J. O’Brien and Lianjiang Li, “Selective Policy Implementation in Rural China,” *Comparative Politics*, vol. 31, No. 2 (January 1999).

51 Sun, “Chinese National Security Decision-Making Process and Challenges,” p. 20.

52 Yingxian Long, “China's Decision to Deploy HYSY-981 in the South China Sea: Bureaucratic Politics with Chinese Characteristics,” *Asian Security*, Vol. 12, No. 3 (2016), p. 160.

53 スウェイン（Michael D. Swaine）によれば、総書記は、個別の武器試験や演習、小規模な軍事パトロールや中国国境外の演習について、事前の報告を受けていない。J-20 の試験飛行や、軍の一部の越境は、それらを管轄する軍幹部の裁量権の範疇であった可能性がある。Swaine, “The PLA Role in China’s Foreign Policy and Crisis Behavior,” p. 147.

54 International Crisis Group, *Stirring up the South China Sea* (International Crisis Group, 2012) < https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/south-china-sea/stirring-south-china-sea-i > (最終閲覧：2020 年 2 月 27 日). スン（Yun Sun）は、予算のことを考えれば軍が南シナ海における領土紛争をプレイアップするのは当然であり、また軍の南シナ海における活動は国安小組の事前の承認を必要としないと書いている（Sun, “Chinese National Security Decision-Making Process and Challenges,” p. 19, 22）。またロン（Yingxian Long）は、Lowy のレポートを引用しつつ、海洋安保に関わる無数のアクターは、自らの利益を追求するために行動する余地を、とりわけ南シナ海において有していた、と書いている（Long, “China's Decision to Deploy HYSY-981 in the South China Sea,” p. 159）。

55 Linda Jakobson, *China’s Unpredictable Maritime Security Actors*（Lowy Institute, 2014）<https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/chinas-unpredictable-maritime-security-actors_3.pdf > (最終閲覧：2020 年 2 月 27 日); Jakobson, “Domestic Actors and the Fragmentation of China’s Foreign Policy,” pp. 149-150.

56 Jakobson, “Domestic Actors and the Fragmentation of China’s Foreign Policy,” p. 157.

57 Kenneth G. Lieberthal, “Introduction: The ‘Fragmented Authoritarianism’ Model and Its Limitations,” in Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton, eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China* (Berkely: University of California Press, 1992).

58 ヤーコブソン、ノックス『中国の新しい対外政策』、95 頁；張歴歴『外交決策』世界知識出版社、2007 年、255-256 頁；井上「中国の対外政策決定過程に内在する構造的問題」、139-142 頁。

59 井上「中国の対外政策決定過程に内在する構造的問題」、142 頁。

60 井上「中国の対外政策決定過程に内在する構造的問題」、134 頁；張清敏、楊黎澤「中国外交転型与制度創新」『外交評論』2017 年第 6 期、33-34 頁；Jakobson and Manuel, “How are Foreign Policy Decisions Made in China?” p. 104.

61 山﨑周「中国の対外政策決定過程における外交部：人民解放軍との関係を中心として」『国際安全保障』第 46 巻第 3 号（2018 年）、141-142 頁。

62 山﨑「中国の対外政策決定過程における外交部」、133、143-146 頁。

63 山口信治「習近平政権の国内政治と対外政策」日本国際問題研究所『中国の国内情勢と対外政策』（平成 28 年度外務省外交・安全保障調査研究事業報告書）、2017 年 < http://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H28_China/>（最終閲覧：2019 年 2 月 27 日）、109 頁。

64 Long, “China's Decision to Deploy HYSY-981 in the South China Sea,” p. 154; Jakobson, “Domestic Actors and

the Fragmentation of China's Foreign Policy," pp. 144, 147.

65 権力集中の具体的側面やプロセスについての詳細は、高原明生「第一期習近平政権下における『一強体制』成立の経緯」『China Report』Vol. 16（2018 年）＜ http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=286 ＞（最終閲覧：2019 年 2 月 27 日）；李昊「権力闘争の視点から見た習近平政権の安定性」『China Report』Vol. 28（2019 年）＜ http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=328 ＞（最終閲覧：2019 年 2 月 27 日）；角崎信也「集権のジレンマ―習近平の権力の現状と背景（上、下）」『China Report』Vol. 8、9（2018 年）＜ http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=277 ＞＜ http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=278 ＞（最終閲覧：2019 年 2 月 27 日）」を参照されたい。

66 胡鞍鋼、楊竺松『創新中国集体領導体制』中信出版集団、2017 年、8 頁；房寧「政治核心是党的民主集中制的重要表現」『経済導刊』2016 年 12 月、16 頁。

67 「中央政治局同志向党中央和習近平総書記述職」『人民日報』2018 年 3 月 22 日；「中央政治局同志向党中央和習近平総書記述職」『人民日報』2019 年 3 月 1 日。

68 Jean-Pierre Cabestan, "China's Institutional Changes in the Foreign and Security Policy Realm under Xi Jinping: Power Concentration vs. Fragmentation without Institutionalization," *East Asia*, Vol. 34, No. 2 (2017), p. 114. なお井上は、こうした習近平への権力集中の結果として、習の個人事務所であるところの習近平辦工室（主任：丁薛祥〈政治局委員、中央辦公庁主任〉）が外交政策決定に一定の影響力を持つようになったことを指摘している。井上「中国外交政策決定メカニズムの制度的発展」、84 頁。

69 軍組織機構改革に関する詳細は、杉浦康之「中国人民解放軍の統合作戦体制―習近平政権による指揮・命令系統の再編を中心に―」『防衛研究所紀要』第 19 巻第 1 号（2016 年 12 月）；安田淳「『国防と軍隊の改革』における制度・編制の改編：2015 年の中国人民解放軍」『中国研究』第 10 号（2017 年）を参照されたい。

70 杉浦康之「19 回党大会における習近平の軍掌握と人民解放軍の行方」『東亜』No.606（2017 年 12 月号）；山口信治「中国共産党第 19 回全国代表大会の基礎的分析②習近平強軍思想」『NIDS コメンタリー』第 63 号（2017 年）; Willy Wo-Lap Lam, "The Irresistible Rise of the "Xi Family Army," *China Brief*, Vo.17, Issue 13 (Oct. 20, 2017).

71 許其亮中央軍事委員会副主席によれば、「過去の一時期、郭伯雄、徐才厚が権力を思いのままにしてでたらめをやり、徒党を組んで私利を図り、軍委主席責任制を弱化せしめ、党の軍隊に対する絶対領導に極めて大きな危害をもたらし、軍隊建設に巨大な損失を与えた」という。「主席制」の『党規約』への明記は、胡錦濤政権期においてそれが有名無実化していたことを示唆する。許其亮「堅持和完善党対人民軍隊的絶対領導制度（深入学習貫徹党的十九届四中全会精神」『人民日報』2019 年 11 月 21 日。

72 山口「中国共産党第 19 回全国代表大会の基礎的分析②」；杉浦「19 回党大会における習近平の軍掌握と人民解放軍の行方」。

73 例えば、角崎信也「習近平政治の検証③：反腐敗」『China Report』Vol. 6（2017 年 11 月）< https://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=269>（最終閲覧：2020 年 2 月 27 日）；同「習近平政治の検証⑤：国家監察委員会」『China Report』Vol. 23（2018 年 3 月）<https://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=297>（最終閲覧：2020 年 2 月 27 日）を参照されたい。

74 David M. Finkelstein, "Breaking the Paradigm: Drivers Behind the PLA's Current Period of Reform," in Phillip C. Saunders, Arthur S. Ding, Andrew Scobell, Andrew N.D.Yang, and Joel Wuthnow, *Chairman Xi Remakes the PLA- Assessing Chinese Military Reforms-* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 2019), p. 51.

75 例えば、角崎信也「なぜ『法治』か？―中国政治における第 18 期 4 中全会の位相―」『東亜』No.578（2015 年 8 月号）。

76 「（受権発布）中共中央印発≪中国共産党重大事項請指報告条例」（2019 年 1 月 31 日施行）『新華網』2019 年 2 月 28 日＜ http://www.xinhuanet.com/world/2019-02/28/c_1124177187.htm ＞（最終閲覧：2020 年 2 月 27 日）。なお、重大事項には、地域を跨ぐ事項（第 10 条）、経済、政治、文化、生態文明建設に関わる事項（第 12 条）等が含まれる。新型コロナウイルス感染症（COVID-19）をめぐる情報公開の遅れについて、周先旺武漢市市長が「地方政府は情報を得ても、権限が与えられなければ発表できない」と発言したが（『朝日新聞』2020 年 1 月 29 日）、これは本条例に従った行動であったとも考え得る。

77 例えばジャッシュは、「人民解放軍が党の領導を無視し、習近平の命令を覆すことはもはやできなくなったということを考えれば、習近平体制下において、人民解放軍が、自身の動機に基づいて行動することはもはや不可能になったとみてよいだろう」と書いている。Amrita Jash, "Xi Jinping's Control of the Chinese Army," *Strategic Analysis* Vol. 42, No. 6 (2018), p. 643.

78 International Crisis Group, *Stirring up the South China Sea*.
79 Jakobson, “Domestic Actors and the Fragmentation of China’s Foreign Policy,” p. 150.
80 益尾『中国の行動原理』、274-275 頁。
81 Cabestan, “China’s Institutional Changes in the Foreign and Security Policy Realm under Xi Jinping,” pp. 120-121.
82 この上位に位置する議事協調機構として国家海洋委員会が設置され、海洋局がその日常業務を担った（益尾『中国の行動原理』、255 頁）。ただし、その実質的な機能については不明な点が多い。Cabestan, “China’s Institutional Changes in the Foreign and Security Policy Realm under Xi Jinping,” p. 121.
83 Cabestan, “China’s Institutional Changes in the Foreign and Security Policy Realm under Xi Jinping,” p. 121.
84 『≪中共中央関於深化党和国家機構改革的決定≫≪深化党和国家機構改革方案』輔導読本』編写組編著『≪中共中央関於深化党和国家機構改革的決定≫≪深化党和国家機構改革方案』輔導読本』人民出版社、2018 年、69 頁。
85 Ian Burns McCaslin and Andrew S. Erickson, “The Impact of Xi-Era Reforms on the Chinese Navy,” in Saunders, Ding, Scobell, Yang, and Wuthnow, *Chairman Xi Remakes the PLA- Assessing Chinese Military Reforms-*, National Defense University Press (Washington, D.C.: 2019), p. 51.
86 益尾『中国の行動原理』、267 頁。
87 『≪中共中央関於深化党和国家機構改革的決定≫≪深化党和国家機構改革方案』輔導読本』編写組編著『≪中共中央関於深化党和国家機構改革的決定≫≪深化党和国家機構改革方案』輔導読本』、39 頁。
88 18 期 3 中全会当初は、国家安全委員会が国家の機関なのか党の機関なのか明らかではなかったが、14 年 1 月の政治局会議において「中央」を冠した党機関であることが明らかとなった。期間の設立の経緯や目的、および習近平政権第 1 期における実態については、高木誠一郎「中央国家安全委員会について」日本国際問題研究所『中国の国内情勢と対外政策』を参照されたい。
89 全国人代常委会法制工作委員会国家法室編著『中華人民共和国国家安全法解読』中国法制出版社、2016 年、21 頁。
90 張歴歴「新時期中国外交決策領域的新変化」『当代世界』2015 年第 5 期（2015 年）、47 頁。なお張は外交学院中国外交研究中心主任兼教授（当時）。台湾の中共研究雑誌社の整理によれば、第 19 期の常務委員は、習近平、李克強、栗戦書の他、丁薛祥（政治局委員、中央辦公庁主任）、許其亮（政治局委員、軍事委員会副主席）、楊潔篪（政治局委員、中共外事工作委員会辦公室主任）、郭声琨（政治局委員、中共政法委員会書記）、黄坤明（政治局委員、宣伝部部長）、肖捷（中央委員、国務委員、中央財経委員会委員）である。中共研究雑誌社編『2019 年中共重要人事専輯』、2019 年、143-144 頁。
91 周望「辦事機構如何辦事？—対領導小組辦公室的一項整体分析」『北京行政学院学報』2020 年第 1 期（2020 年）、44-45 頁。
92 全国人代常委会法制工作委員会国家法室編著『中華人民共和国国家安全法解読』、21 頁。
93 高木「中央国家安全委員会について」；Joel Wuthnow, “China’s Much Heralded NSC Has Disappeared: Is it a sign of Beijing’s secrecy or Xi Jinping’s weakness? *Foreign Policy* (2016) <https://foreignpolicy.com/2016/06/30/chinas-much-heralded-national-security-council-has-disappeared-nsc-xi-jinping/> (最終閲覧：2020 年 2 月 27 日); Cabestan, “China’s Institutional Changes in the Foreign and Security Policy Realm under Xi Jinping,” pp. 117-118; Swaine, “The PLA Role in China’s Foreign Policy and Crisis Behavior,” p. 160.
94 中共研究雑誌社編『2019 年中共重要人事専輯』、159-161 頁。
95 中共研究雑誌社編『2019 年中共重要人事専輯』、129-130 頁。
96 井上「中国外交政策決定メカニズムの制度的発展」、88 頁。
97 裴澤慶、王凡、何金鋼、郭禕「党的領導体制和工作機制創新研究」『中国領導科学』2019 年第 1 期（2019 年）、36 頁。
98 「深入学習習近平外交思想，努力開創中国特色大国外交新局面—学習≪習近平関於中国特色大国外交論述摘編≫」『人民日報』2020 年 1 月 6 日。
99 周「“ 領導小組 ” 如何領導？」、96 頁。
100 「全面深化改革進入新段階」『人民周刊』2018 年第 7 期；「従 “ 領導小組 ” 到 “ 委員会 ”—中央決策議事協調機構優化記」『小康』2018 年 14 期。
101 「加強党中央対外事工作的集中統一領導 努力開創中国特色大国外交新局面」『人民日報』2018 年 5 月 16 日。ただし、18 年 5 月の第 1 回会議の開催以降現在まで（2020 年 3 月）、第 2 回会議開催の報道はない。

102 外事委員会辦公室の他、独立した機構として設置されているのは、中央財経委員会と中央軍民融合発展委員会である。周「辦事機構如何辦事？」、44-45 頁。

103 この点は、中央全面深化改革領導委員会についても同じである。委員会への昇格以前、会議は月に 1 回以上開催されていたが、以後は、2 ヵ月に 1 度定期的に開催されているという。張錚、李政華「“ 領導小組 ” 機制的発展理路与経験—基於歴史制度主義的分析」『中国行政管理』2019 年第 1 期（総第 414 期）（2019 年）、105 頁。

104 周「辦事機構如何辦事？」、48 頁。

105 井上「中国外交政策決定メカニズムの制度的発展」、88 頁。

106 山﨑は、楊潔篪や王毅によっても「維穏」と「維権」の間でのアンバランス解消は難しいとの見解を提示している。山﨑「中国の対外政策決定過程における外交部」、147 頁。

107 Zhou, *Organization, Structure and Image in the Making of Chinese Foreign Policy since the Early 1990s*, p. 210 参照。

108 周「辦事機構如何辦事？」、47 頁。

109 2016 年、17 年は年末に開催された。18 年はおそらく、外国駐在大使を含む外交部の主要幹部も参加する中央外事工作会議と議事・出席者が重なるため開催されなかった。その分、19 年の工作会議は例年より早く、7 月に開催された。

110 益尾『中国の行動原理』、243 頁；青山『中国のアジア外交』、229 頁。

111「接近する中国、貿易戦争で方向転換 日米同盟にくさび」『日本経済新聞 電子版』2018 年 10 月 27 日 ＜ https://www.nikkei.com/article/DGXMZO36992490W8A021C1EA3000/ ＞（最終閲覧：2019 年 12 月 3 日）；角崎信也「『平和友好』以後の日中関係」『東亜』No. 619（2019 年 1 月号）、34 頁。

112「中国公船の侵入再び増加 尖閣の領海 日本警戒強める」『朝日新聞』2019 年 7 月 30 日。

113 益尾によれば、2008 年の尖閣諸島沖領海侵入は、党中央の承認を得ていない、国家海洋局の独自行動であったという。益尾『中国の行動原理』、248 頁。

114 例えば 2012 年 7 月、国家副主席の立場で参加した世界平和フォーラム（於清華大学）において習近平は「国家主権、安全保障、領土完備を断固として防衛するという基礎の上に、周辺国家との関係と地域安定の大局を共同で維持していく」姿勢を述べた（「習近平在 “ 世界和平論壇 ” 開幕式上的致辞（全文）」2012 年 7 月 7 日『中国政府網』2012 年 7 月 7 日 ＜ http://www.gov.cn/ldhd/2012-07/07/content_2178506.htm ＞（最終閲覧：2020 年 2 月 27 日）。また、14 年 6 月、第 5 回全国辺海防工作会議に際して、その代表に接見した習は、「国家主権と安全保障を第一位に置き…領土主権と海洋権益を断固として守らなければならない」と強調している。「習近平接見第五次全国辺海防工作会議」『中央政府門戸網站』2014 年 6 月 27 日 ＜ http://www.gov.cn/xinwen/2014-06/27/content_2709132.htm ＞（最終閲覧：2020 年 2 月 27 日）。

115 Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019* < https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019_CHINA_MILITARY_POWER_REPORT.pdf> (最終閲覧：2020 年 2 月 27 日), p. 53.

116 劉応本、馮梁「“ 加強建設海洋強国 ” 背景下南海維権方略探討」『辺界与海洋研究』第 4 巻第 3 期（2019 年 5 月）、38 頁他。

117「海警『軍事化』日本警戒 中央軍事委傘下に『グレーゾーン』対応難しく」『毎日新聞』2018 年 7 月 2 日。

118 張潔によれば、中国は、日本政府による「釣魚島」の「国有化」（2012 年 9 月）に対する反撃として同海域における定期巡行を強化することで、「日本が釣魚島に単独管轄権を行使するという受動的局面を改変した」という。なお張らは、これらを「積極作為」によって領土・領海をめぐる局面を中国にとって有利な方向に転換し得た成功体験と捉え、この方式を「スカボロー礁モデル」と呼んでいる。張「黄岩島模式与中国海洋維権政策的転向」、28-29 頁。

119 Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*, p. 53; 倉持一「習近平政権による国家機構改革の海洋ガバナンスへの影響に関する研究」『危機管理研究』第 27 巻（2019 年 3 月）、25 頁。

120 Swaine, “The PLA Role in China's Foreign Policy and Crisis Behavior,” p. 160.

121 ただし、国安委員会には、他の議事協調機構とは異なり、常務委員のポジションが存在している（高木「中央国家安全委員会について」、8 頁）。したがって、公表されている委員会会議以外にも、常務委員のみによる会議がより高頻度で開催されている可能性はある。

122 高木「中央国家安全委員会について」、10 頁；「中共中央政治局召開会議 審議通過≪国家安全戦略綱要

≫」『人民日報』2015 年 1 月 24 日。

123 高木「中央国家安全委員会について」、14 頁。

124「利用香港遏制中国発展是白日做夢」『人民日報』2019 年 11 月 24 日。

125 詳しくは、角崎信也「『総体国家安全観』の位相」『China Report』Vol. 2（2015 年 12 月）<http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=253>（最終閲覧：2020 年 2 月 27 日）を参照されたい。

126 カベスタン（Jean-Pierre Cabestan）らによれば、国安委員会は近年、外交・安保問題よりは、国内問題、つまり、新疆、チベット、香港などにおける組織的活動への対処により重点を置いているとされるが、そうだとすれば余計、「逃亡犯条例」に端を発する大規模デモへの対応は、国安委員会の所管であるべきだろう。Cabestan, “China’s Institutional Changes in the Foreign and Security Policy Realm under Xi Jinping,” p. 117.

127「習近平主持召開十九届中央国家安全委員会第一次会議幷発表重要講話」（2018 年 4 月 17 日）『中国政府網』2018 年 4 月 17 日 <http://www.gov.cn/xinwen/2018-04/17/content_5283445.htm>（最終閲覧：2020 年 2 月 27 日）。

128 高木「中央国家安全委員会について」、16 頁他。

129 松田「中国―中央政治局と中央軍事委員会」、197-198 頁。

130 松田「中国―中央政治局と中央軍事委員会」、198 頁。；Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*, pp. 79-80.

131 Wuthnow, “China’s Much Heralded NSC Has Disappeared”.

132 David M. Lampton, “Xi Jinping and the National Security Commission: policy coordination and political power,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 24, No. 95 (2015), pp. 759 and 775; 高木「中央国家安全委員会について」、17 頁。

133 益尾『中国の行動原理』、171 頁；Jash, “Xi Jinping’s Control of the Chinese Army,” p. 643.

134 習近平「決勝全面建成小康社会 奪取新時代中国特色社会主義偉大勝利―在中国共産党第十九次全国代表大会上的報告」（2017 年 10 月 18 日）『人民日報』2017 年 10 月 28 日。

第 5 章　中国社会のナショナリズムの現状とそれに対する党・政府の統制能力
中国の愛国世論台頭の諸要因と習近平政権のメディア政策

西本　紫乃

はじめに

2018 年に中国で上映された国威発揚のドキュメンタリー映画「すごいぞ、我が国（厲害了 我的国)」は宇宙開発やテクノロジーの発展、殲 -20 戦闘機や空母「遼寧」など、次から次に中国の先進的で、強大な技術力が映し出される。このプロパガンダ作品はまさに習近平政権の「中華民族の偉大な復興」の世界観を描き出している。このような文化コンテンツは国民に祖国に対する誇りを抱かせ、政権への求心力を高める狙いで制作されていることは言うまでもない。

国民のナショナリズムは、共産党への信頼感を高める一方で過度に刺激すれば排他的で過激な愛国世論の暴走を招きかねないもろ刃の剣でもある。国民の偉大な祖国への期待値を高めると、共産党政権への国民からの信頼感は強まるが、党と政府はそれに応え続けなければならない。2012 年から 2013 年にかけての尖閣諸島をめぐる中国の反日世論を分析した Gries らは、抗議者の怒りは日本に向けられるだけでなく、中国政府にも向かった点に注目し、“ 一党独裁のこの国では日本に対して弱腰だとか、腐敗問題について非難されれば、国民に対する家父長的な立ち位置が崩れる ”[1] とし、国民の反日感情がもたらす党と政府にとってのリスクを指摘している。また、松本は習近平政権以降の中国の対外強硬姿勢の背景には、①経済大国化、②ナショナリズムの高まり、③社会矛盾、④インターネット世論、⑤「官僚主義」の弊害の 5 つの要因を挙げている [2]。これらの分析は、党と政府が世論を無視することができなくなっており、すでに民意が中国の対外姿勢に少なからず影響を及ぼしていることを示唆している。

こうしたことから近年、中国の政策動向を観察する上で、中国国民の民意をファクターの一つとしてみなす必要性が唱えられるようになっている。Weiss は “ 国際的な議論について中国政府は国内の世論の圧力を受けているので、中国国内の世論の傾向についてより多くの情報が必要だ。タカ派の報道や愛国主義教育による感情的な意見が、中国政府の国際的な緊張関係にどう対処するかという意思決定に影響を及ぼす可能性があるからだ ”[3]、とし、中国の民意は外交政策に直接働きかけるわけではないが、中国の世論の輪郭を解析しておくことはとても重要だと主張している。

そこで本稿は、中国の対外姿勢に影響を及ぼすことが示唆されている国民の愛国世論について、どのような条件下で国民のナショナリズム感情が高まり共産党の執政に影響を及ぼすのか、過去 30 年間のメディアと言論環境の変化や発生した事象に着目し分析する。そこから愛国世論が台頭する要因を明らかにし、その上で、今日の習近平政権におけるイデオロギーやメディア統制の状況に照らし、中国の対外政策と昨今の世論の関係性について論じる。

1. 中国で愛国世論が高まる際の諸条件

(1) メディア報道姿勢：政治性と市場性

過去 20 年程度の中国の世論を振り返ると、国際関係や内政に対して世論が大きく高まった時期が何度かあった。90 年代末には中国駐ユーゴスラビア大使館誤爆事件に端を発する反米感情、2000 年代前半には反日ナショナリズムが高まり、市民によるデモが繰り広げられた。また、2008 年には北京五輪の聖火リレー妨害が引き金となり反仏感情も高まった。2000 年代には貧富の格差や公務員の汚職や腐敗を糾弾し、公平・公正を訴える「世論による監督」が社会的なムーブメントとなり、時の胡錦濤政権はその対応に追われた。

世論の主体となる人々に様々な情報を提供し、その時々の人々が注目する議題設定をするのが時事のニュースを伝える新聞をはじめとするメディアである。政治性の強い各種の党機関紙に対し、中国では 90 年代後半から広告が多く掲載される「都市報」と呼ばれる新聞が全国各地で発行されるようになり、販売部数を増やすために読者の目を引きやすい記事を掲載する傾向が強まった。かつて米国の歴史学者のブーアスティンは、メディアは読者の抱くとほうもない期待を満足させるためにニュースを「製造」しているのだとし、それで作られる話題を「疑似イベント」と表現した[4]。中国の市場化したメディアもまさに「疑似イベント」を読者に提供することで、売り上げ増を図った側面がある。

その最たる例が 1993 年に『人民日報』の国際部から派生して創刊された『環球時報』（当時の名称は『環球文萃』）である。当時、海外のニュースを扱う新聞としては『参考消息』が数百万部を超える圧倒的な発行部数を誇っていた。それに対抗するため『環球時報』は“中国本位”や“愛国主義”路線を鮮明にする戦略をとった。当時の台湾の陳水扁政権や日本の小泉元首相の動向、米国のアフガニスタンやイラクへの攻撃といった話題を、『環球時報』はセンセーショナルに報じて読者の敵愾心を煽ることで人気を得ることに成功したのだった[5]。『環球時報』をはじめとする市場性の高いメディアの増加により、台湾、日本、米国の脅威を誇張する「疑似イベント」が人々に供給されることで、90 年代後半から 2000 年代にかけて反米、反日などの愛国世論が過剰に刺激されたといえよう。

さらに、2003 年頃から、インターネットの急速な普及に伴い、新興インターネット企業が管理する Web サイトや SNS でニュース閲覧や討論が行われるようになった。国民がネット上で政治権力の専横を糾弾したり、愛国主義が盛り上がりを見せ署名活動やデモといった集団行動の引き金になったりした。Yang は中国のインターネット企業がビジネスのためにアクセス数を増やす狙いで、論争を戦略的に利用していた側面があることを指摘している[6]。インターネットもまた営利を目的として「疑似イベント」を消費者に提供したのだった。

中国では本来、メディアは高い政治性を保持すべき機関であるべきとされている。しかし長期的な視野でメディアの発展と世論の動向を俯瞰すると、従来とは違うタイプの新聞やインターネットなど新しいメディアが普及していく際に、政治性にほころびが生じる。政府の管理が追い付かずメディアの政治性よりも市場性が優先されることで、世論が勢いを増す現象が起きている。政府の統制が及ばないあいだ、各社が競争のなかで営利を追求することで政治性より市場性が勝る現象が起こる。メディアが市場性を帯びることで、人々の感情を刺激する情報が増え、その結果、愛国世論が台頭しやすくなるといえる。

(2) 指導者のメディア観：党性と人民性

中国共産党にとってニュースを伝えるメディアは党と国民とのコミュニケーションを仲介しイデオロギーを人々に浸透させる高度に政治的役割を担う機関である。中国共産党結党から今日に至るまでこれは一貫した中国のメディアの第一の責務である。しかし、そうした前提の中で、メディアの党の宣伝機関としての上から下への情報伝達の機能、すなわち党性を重視するか、あるいは国民の声を反映する下から上への情報伝達の機能、いわゆる人民性を重視するか、それは時の指導者のメディア観によって揺らぎがあった。

2002 年までの江沢民政権期には、経済発展の推進にともない、メディアの市場化に対して寛容であったが、天安門事件の反省から、メディアの「世論の方向付け」をする機能が重視された[7]。なかでも、江沢民主席のメディア観の代表的なものとされるのが 1996 年 9 月に人民日報社視察の際に語った「世論の方向付けが正しければ党と人民に福をもたらし、世論の方向付けを誤れば党と人民に禍をもたらす」とする「禍福論」である[8]。89 年の天安門事件の記憶もまだ新しいこの時代、江沢民主席個人のメディア観には、世論が制御できなくなることへの危機意識が根強かったといえよう。江沢民政権期はどちらかといえばメディアの党性が重視された時代であった。

それに続く胡錦濤政権時には、「人を基本とする（以人為本）」の方針の下、メディアは党性の堅持は前提としつつも、人民性も重視すべきとされていた。例えば、「幅広い人民の根本利益を新聞宣伝工作の出発点と立脚点とし、人民主体の立場を尊重し、〈中略〉人民の知る権利、参加する権利、監督する権利をしっかりと保証し、〈中略〉人民の願いを体現し、人民の要求を満たさなければならない」[9]（2008 年 7 月、人民日報社視察時の重要講話）といった言及に見られるように、胡錦濤主席自身、リベラルなメディア観をもっており、メディアが人民性に傾くことを許容していた。こうした指導者のメディアへの寛容な姿勢をうけて、胡錦濤政権期には新聞社や雑誌社などでいわゆる調査報道と呼ばれる、社会問題に鋭く切り込む報道が増えた。例えば山東省のコングロマリット「魯能集団」の不透明な株式譲渡のスクープや[10]、河北省のエイズ村を告発する記事[11]など、腐敗や貧困に起因する事件を次々に社会に提起し、世論を刺激していった。

また、折しも胡錦濤政権期は急速なインターネットの普及を背景に、人々を取り巻く情報環境が大きく変化した時代であった。国内問題では、有害な粉ミルクで乳児の死亡が相次いだ「南京三鹿奶粉事件」（2008 年 8 月）や南京市の一地区の不動産を所掌する局長の高級たばこや腕時計所持が批判を浴びた「天価煙事件」（2008 年 12 月）など、国内の社会問題について人々の様々な声がネット上にあふれる事件が相次いだ。国際的な話題では、2003 年にはネット上で北京－上海高速鉄道建設の日本方式採用反対の世論（2003 年 8 月）や、旧日本軍遺棄化学兵器の被害者団体を名乗る組織がネット上で「対日索賠百万網民署名活動」を展開（2003 年 8 月）するなど、一般の人々を巻き込んだ大きなムーブメントになった。この時期、小泉元首相の靖国神社参拝（2003 年 1 月、2004 年 1 月）や珠海での日本人集団買春事件（2003 年 9 月）なども中国の反日感情を刺激し、2005 年の全国規模の反日デモへの導火線となったのだった。胡錦濤政権期はメディアの人民性が許容されることで、社会問題について比較的自由に議論できるリベラルな風潮が広がる一方で、狭隘なナショナリズムが急速に膨らむ現象が起きた。

中国では党の最高指導者のメディア観は、その時代のメディア政策に反映される。メディ

アの人民性が許容されれば情報に対する統制が緩み、リベラルな報道が増える一方で、愛国世論も台頭しやすい環境が生じるといえるのではないだろうか。

(3) 世論の主導権：エリートと非エリート

先に述べたとおり、比較的開放的なメディア環境であった胡錦濤政権期でも、メディアは党性を堅持することが前提とされていた。メディアの党性の維持で最も重要な点は、国内外の様々なニュースについて、政治エリート集団である党と政府がそれをどのように解釈するのか議題を設定し、民意を形成して世論の主導権を握ることにある。2000 年代、中国においてインターネットの普及が社会に大きなインパクトを与えたのは、“ 人々により多くの権利を与え、人々の参加や創造、革新を促す ” ことで[12]、そうした一元的な世論を多元的にした点にあった。中国のように “ 自由に制限のある国においては、インターネットは比較的大きな民主の潜在的パワーをもっている ”[13] との期待が寄せられた。

実際に、2000 年代から党と政府に代わって、民間の人々が世論の主導権を握るケースが増えてきた。例えば、2003 年 3 月に発生した「孫志剛事件」では、許志永、兪江、滕彪ら若手の法学者らが法改正を求める建議書を全人代の常務委員会に提出し、実際に法律が改正された。この成功を契機に、許志永ら複数の法律の専門家らの活動は、出稼ぎ労働者の子供の教育の権利保護や公務員の資産公開を求める運動など、一連の「新公民運動」へと発展していった。「新公民運動」において、法学者ら知識人がオピニオンリーダーとして社会問題を提起し、世論の中心となって人々の関心を喚起していったのだった。彼らのような知的エリートのオピニオンリーダーは公共知識人[14] と呼ばれた。

一方、公共知識人以上に、動員力があり世論を過激化させたのは、歴史問題をめぐる反日感情などに代表される不特定多数の大衆（非エリート）が中心の愛国世論だった。こうした愛国世論は人民日報社の「強国論壇」をはじめとする BBS や、「中国 918 愛国網」や「世界抗日戦争史実維護連合会」といった愛国主義者が立ち上げたサイトを中心に形成された。愛国世論は特定のリーダーの顔が見えにくく、そこでの言説は、“ 非理性的（衝動的でつたない表現）と理性的（反省や実効性のある提案）な思考が入り混じり、幼稚で極端な意見だったり、ただ感情を吐き出しているような表現が多く、感情的で憂さ晴らしをしているだけの印象を与える ”[15] ものに過ぎなかった。

とはいえ、例えば、2005 年の年初の日本の国連安保理常任理事国入り反対署名からはじまり、同年 4 月に全国的な反日デモへと発展した反日世論は、中国政府のみならず国際社会にも大きな衝撃を与えた。重慶と北京で最初の反日デモが発生した直後、温家宝総理は公式訪問中のインドで「歴史に責任をもつ国でなければ、アジアや世界の人々から信頼されず、国際社会で大きな役割を果たすことはできない」とあえて日本を牽制する発言をしている。また、同年 6 月には「世界抗日戦争史実維護連合会」の団体がニューヨークの国連本部前でデモを行い、日本の常任理事国入りに反対する事務総長宛の請願書を提出した。こうした点について中国国内では、“ 愛国世論は政府に代わって発言して政府の姿勢を後押しし、国際世論に影響を及ぼして他国の行動を牽制する効果があった ”[16] と評価されている。他方で、中国国外の研究者は “ 中国でのインターネットの普及は世論や政策がよりリベラルになることに寄与するだろうとの予想とは裏腹に、オンラインでの市民活動やニュース閲覧、公共の議論は反日感情を高ぶらせ両国の経済協力や実務的な外交を阻む

ことになった”[17] と、その負の側面を指摘している。いずれにせよ、中国の愛国世論は中国及び日本やその他の国々に驚きをもって受け止められ、その後の日中関係に深刻な影響を及ぼしたことは事実である。

非理性的で非論理的な愛国世論だが、それが過熱すると理性的で論理的な公共知識人の正論も焼け石に水となる。2008 年に海外での北京五輪聖火リレー妨害を受けて発生した反仏感情とそれに伴うカルフールボイコット事件では、人気のある若手作家の韓寒がネット上に愛国心に駆られてデモをするよりも、今は国家のメンツを大切にしよう、とする文章（「愛国、更愛面子」）をブログで公開した。しかし、韓寒のブログは世論の激しい返り討ちに遭い、韓寒の意見は多くのデモ参加者にとって行動を考え直す契機にはなりえなかった。

また、不特定多数の非エリートが中心の愛国世論は、人々に広く認知された話題で、敵が明確なものほど刺激されやすい。Lee は中国で反日感情が徐々に高まりつつあった、2003 年から 2004 年にかけての中国の英国に対する世論の動向を観察している。当時、中国では反米感情も強く、イラク戦争に英国も参戦したことから、「ブレアは米国の犬だ」などと英国を批判する声も中国のネット上は少なからずあった。しかしながら、2003 年にブレア首相が訪中し、2004 年に温家宝総理が訪英し、それぞれ中国国内で大きく報道されたが、世論はさほど反応しなかった。そのことから Lee は、“インターネットの世論の中国政府の外交政策への影響はあまり強調しすぎるべきではない”[18] と結論づけている。

このようにみてみると、中国の外交に影響を及ぼす世論について、次のようなことが言える。中国のネット世論は知的エリートが主導する場合と､不特定多数の非エリートによって盛り上がる場合の 2 つのケースがあるが、国際関係に関する話題では非エリートが中心となる世論が圧倒的に力をもつようになる。ただし、人々にとって争点が明確でよく知られた話題、より身近に感じられる対象でなければ、世論は刺激されにくい。言い換えれば、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について、感情を刺激する出来事が起きた際に愛国世論が台頭する傾向がある。こうした愛国世論は特定のリーダーの顔が見えにくい団体や Web サイトによって主導されるため、政治エリートや知的エリートが影響を及ぼしたり、制御することが難しくなるのである。

(4) 過去の事例に基づく考察の結論

中国の過去 20 年間のメディアや世論の変遷や出来事から、愛国世論が台頭し、それが党と政府にインパクトを与え、外交政策にも影響を及ぼす事象が発生する要因を整理したい。中国を取り巻く国際社会の複雑性を除いて、中国国内だけの環境を考えれば、そうした愛国世論は、①メディアが営利のために市場性を追求するとき（新しいメディアが登場し、市場競争が起こる時に発生しやすい)、②党指導者個人のメディア観が人民性を許容するとき、③不特定多数の非エリートの世論がエリートによる説得や統制による制御の閾値を超えるときの 3 つの要因がそろうときに発生しやすくなるといえる。

上記の考察を踏まえ、現状における中国の愛国世論と、それが中国の外交政策に影響を及ぼす可能性について分析するため、次章では習近平政権の、①メディア政策、②メディア観、③国民の世論についてみていきたい。

2. 習近平政権のメディア環境

(1) 習近平政権以前のインターネット統制の取り組み

インターネットは従来の新聞やテレビと異なり、情報の双方向性や経済活動への活用など、情報コミュニケーションの社会インフラとしての側面をもっている。このため、インターネットの恩恵にあずかる範囲は経済や国民生活の多岐にわたる。共産党が伝統メディアに対して行ってきた検閲のような管理方法だけでは、人々が社会活動の道具として利用するインターネットを統制することはできない。このため、中国では 90 年代のインターネットの普及の初期から、いかに管理統制するか、法律、市場、規範、アーキテクチャの各方面からインターネットの管理統制が図られてきた。

法律については、インターネットに関連する行政機関の各部門が、インターネット普及の初期段階から様々な規定を設けた。北京大学インターネット法律センターが実施した調査によると、2011 年 12 月時点で、中国のインターネット関連の規定は 1,006 件あるが、ほとんどが行政法規、部門規定、司法解釈、業界の自律規範であったという [19]。各部門でインターネットを管理するために規制が乱発された側面は否めないが、それだけ、インターネットの管理統制が党と政府にとって急務だったことを物語っている。インターネットという新たな情報の流れを管理しようとするかのような国を挙げた取り組みは「九竜治水」モデルともよばれた。

市場については、インターネット情報サービスを提供する企業の業界団体を創設したり、企業内の党組織を利用して企業に対する規制が行われている。業界団体に関しては、早くも 2001 年に「中国互聯網協会」が創設されており、その翌年開催された同協会の大会では「中国互聯網行業自律公約」が採択された。参加企業に公約を自主的に守らせることにより、企業自身が自律的に統制を行う形式がとられた。

規範に関しては、実名でのユーザー登録によって利用者の逸脱行為を防ぐことが図られている。すでに 2005 年から複数の大学で校内 BBS や、騰訊の「QQ」で実名登録を求めている。表向きは匿名に見えても、アカウントに個人情報が紐づけられていることで、利用者の心理に働きかけ自己規制を促す狙いがある。2011 年 12 月には北京市が「北京市微博客発展管理若干規定」を公布。すべての組織、個人が実名で「微博」に登録するよう義務付けられ、その後、全国で同様に実名登録が必要となった。今日、携帯電話をはじめ、様々な SNS、動画プラットフォーム、ライブ放送サービス（直播）等、事業者は利用者が登録時に身分証番号かそれにつながる情報を把握することが義務付けられている。

そして、アーキテクチャは、早くも 1998 年から海外から情報の流入を中国のグレートファイヤーウォール（「防火長城」）が運用を開始し、2003 年から国内の治安管理システム「金盾工程」が設けられ個人情報、自動車のナンバー、ホテルの宿泊記録など防犯を目的とした国民の行動を掌握できるシステムが着々と整備されていった。

(2) 習近平政権でのインターネット統制の取り組み

上記のように、90 年代からインターネット管理の多種多様な制度やシステムの枠組みが整備され、かなりの時間を費やして守備の基盤が作られた。2013 年からの習近平政権スタート時にはすでに、新しいメディアとしてのインターネットをどう扱うか、その基盤がほぼ

出来上がっていた。近年のインターネットに関する諸政策は、新しく登場したサービスに速やかに新しいルールを設けるなど、機敏に規制が行える体制がすでに整えられている。

2011 年からサービスが開始され 2013 年に 6 億人ものユーザーを獲得した騰訊の SNS「Wechat（微信）」に対しては、2014 年 8 月にニュース関連の情報発信の禁止などの条項を含んだ「SNS 公衆情報サービス発展管理暫行規定」（通称「微信十条」）が公布された。それに続き、2015 年 2 月には企業や個人の実名登録を徹底させる「アカウント名称管理規定」（通称「アカウント十条」）が出され、偽名で安全を揺るがす情報やデマを SNS で発信できないよう、ルールの整備が行われた。さらに、2015 年 4 月には「ニュース情報サービス機関約談工作規定」（通称「約談十条」）が公布され、インターネット上でニュース情報を提供する企業に対し、逸脱行為を行わないよう公約に従うことが求められた。2016 年には、個人がスマートフォンを利用して、生放送をセルフ・プロデュースするライブ動画（直播）が中国国内で大流行した。ライブ動画サイトを利用すれば、個人でも事件や事故の生中継をしたり、海外の情報を検閲なく中国国内に届けることができてしまう。政府は同年 12 月に「ライブ動画サービス管理規定」を出し、ライブ動画規制の素早い対応を見せた。

新聞やテレビといった伝統的メディアに関しては、2014 年 8 月「伝統メディアと新興メディアの融合と発展推進に関する指導意見」発表以降、メディアの融合がより一層推進され、各地で各記者が取材した情報を各省・市で一元的に集約し、編集、発信する「セントラルキッチン（中央厨房）」の設置が、各地において急ピッチで進められた。これにより、かつて新聞社や雑誌社などが独自の視点で取材を行い、社会問題を提起し世論を刺激してきた調査報道は行えなくなり、党機関紙の統制のもとで編集・発信される均質なニュースが提供されるようになった。

さらに、アーキテクチャに関しては、治安管理システム「金盾工程」は車両交通や人の往来に関する情報をより総合的に収集し監視するシステム「平安城市」に引き継がれた。いたるところに設置された監視カメラの画像データを収集する都市部のシステム「天網工程」と農村地区の「雪亮工程」のデータを「平安城市」に集約し、人々の行動をくまなく監視するようになっている。こうした監視システムの整備は、人々の無意識の心理に働きかけて、個々人の社会行動をパノプティコン型に規制する効果がある。

(3)「守り」から「攻め」に転じるメディア政策

こうした胡錦濤政権から続く習近平政権期の情報統制における「守り」の体制は、習近平政権の第一期目でほぼ整備されたといってよい。2016 年以降、習近平主席は情報通信における「攻め」の姿勢を見せ始める。インターネットが中国の政策課題において、適切な管理の次のステップに進んだ、いわば潮目の変化は習近平主席のインターネットに関する発言の内容から明らかである（表 1）。

その嚆矢は、2016 年 4 月の「中央網絡安全和信息化領導小組網絡安全和信息工作座談会」での習近平主席の講話（4.19 講話）だった。この講話で習近平主席は、後ろを走っていた車がカーブで前の車を追い抜く（弯道超車）ように、“インターネットは中国が先進各国を超えるチャンスだ”と述べ、国内のみならず世界を視野に入れて、インターネット事業の発展に取り組めとの号令をかけたのだった。

それを受けて、2016 年 7 月に今後 10 年間の情報技術の基本戦略「国家情報化発展戦略

表1：習近平主席のメディア統制に関する主要な発言

日時	会議	発言の内容
2013年 8月19日	全国宣伝思想工作会議	「イデオロギー工作は党の極めて重要な工作」、「インターネットは最重要課題の中でも最も重要」、「壮大な主流思想世論を堅持し固めなければならない」
2014年 2月17日	中央網絡安全和信息化領導小組 第1回会議	「インターネット世論宣伝で主旋律を掲げよ」、「各機関が新たな方策を練り、我が国を“網絡強国”にせよ」
2014年 8月18日	中央全面深化改革領導小組 第4回会議	「伝統メディアと新興メディアの内容や手段、プラットフォームや経営、管理などの分野での深いレベルでの融合を推進せよ」
2015年 5月18日	中国共産党中央統一戦線工作部 会議	「新興メディアにおける代表的人物に対する工作を強化しなければならない」
2015年 12月25日	『解放軍報』創刊60周年 解放軍報社視察	「党の群衆路線教育実践活動を実施せよ」、「主旋律を掲げ、心を奮い立たせ、“正能量”を集めよ」、「軍報姓党、強軍為本、創新為要」
2016年 2月19日	党の新聞世論工作座談会	「党の新聞世論工作は治国理政、定国安邦の大事」、「新たな手段を用いて党の新聞世論の伝達力、指導力、影響力、信頼を高めよ」、「人民日報を精神力の“定盤星”とせよ」
2016年 4月19日	中央網絡安全和信息化領導小組 網絡安全和信息工作座談会	「我が国のインターネット発展の主導権を握り、核心技術によってネット上の安全と国家の安全を保障することは必ず突破すべき難題である。特定の領域や分野における“弯道超車”を実現しなければならない」
2018年 4月20日	全国網絡安全和信息化工作会議	「情報化は中華民族にとって千載一遇のチャンスをもたらした。我々は情報化の発展という歴史的なチャンスをしっかりとらえなければならない」、「インターネット情報通信での軍民融合や、インターネット空間の国際的管理を主導し、新たなインターネット強国を作れ」

要綱」が公布される。この戦略の中で、5G通信インフラの普及、クラウド、ビッグデータ、IoTなど情報通信を支える企業の技術開発支援、中小零細企業でのイノベーションの促進など国内産業の振興が目標とされた。それのみならず海洋、航空、宇宙をカバーする情報インフラ整備、衛星を使った空、海洋、資源など空間を管理する能力を向上させる軍備にかかわる分野を積極的に発展させていく方針も示された。さらに、中国が優れた情報通信技術を確立し、それをBRICsやAPEC、上海協力機構などの国際的な枠組みを通じて、他国に普及させていくことや、「一帯一路」を推進していく中で、海外での海底や地上ケーブルの敷設など情報インフラ整備に取り組み、中国のインターネットの影響力を世界に広げていくという野心的な目標がたてられた。

このように、中国は2016年頃までにインターネットを管理するための基盤整備をほぼ終え、ニュースメディアの「セントラルキッチン（中央厨房）」の設置で、党と政府の方針に沿ったニュースしか発信できないよう、メディアの政治性を高めることに成功した。また、ライブ動画配信など、新たに登場するメディアに対する素早い対応で、規制し管理されるようになっている。さらに、中国の情報通信技術の対外拡張を志向することで、企業の市場性を海外に向けさせるようになっている。

(4) 習近平主席のメディア観

習近平政権が正式にスタートした直後の2013年4月から9月にかけて、大学で西側各国の憲政や普遍的価値、公民社会や報道の自由といった内容を講義で触れてはならないとする「関于当前意識形態領域状況的通達」（通称「七不講」）や、イデオロギー統制強化に号

令をかけた全国宣伝思想工作会議での重要講話（通称「8.19 講話」）、さらに、同じ 8 月、国家インターネット情報弁公室が薛蛮子や潘石屹らネット上の有名オピニオンリーダーを招いて開催した「中国インターネット大会」で示された原則（通称「七条のボトムライン」）、そしてその直後に行われた、公共知識人らのネット上からの排除と、矢継ぎ早にイデオロギーの統制強化の対策が講じられた。わずか半年足らずのあいだのこうした動きは、先の胡錦濤政権で人民性に偏りすぎたメディアと、影響力を増した国民世論の引き締めを一気に行おうとするものであり、新政権はメディアの人民性を許容しないことを知らしめるには十分だった。

習近平主席個人はどのようなメディア観の持ち主なのだろうか。数少ない習近平氏個人の世論やメディアに関する発言からは、メディアは党性を維持すべきとの考え方がかなり強いことがうかがえる。例えば、浙江省の党委員会の副書記、書記時代には以下のような発言が残されている[20]。

> “ニュースメディアによる宣伝はいったん問題がおこり、世論のツールが真のマルクス主義者でない者の手に落ちると、党と人民の意思に従わず、利益が世論の方向づけをし、重大な危機と大きな損失を招く”（2002 年 12 月 24 日　浙江省ニュースメディア責任者との座談会での講話）

> （メディアの自由を叫んだり、メディアの管理に反対することは）“メディアの党性の原則を否定したり、ニュースメディアが党と人民の喉と舌であることを否定したり、党のメディア工作の領導を否定することだ。最終目的は人々の思想を乱し、党と国家をぶち壊すことだ”（2004 年 8 月 4 日　浙江省委新聞宣伝工作座談会での発言）

さらに、習近平氏が 2003 年から 2007 年まで『浙江日報』に寄稿したコラム「之江新語」（全 232 編）から、国民をどのようにとらえているかもうかがうことができる。一般的に中国の政治の場で、国民を指す言葉として「人民」あるいは「群衆」という言葉が使われる。「人民」が広い範囲での「人々」や「国民」を指すのに対し、「群衆」は通常、共産党員以外、すなわち非エリートを指す言葉である。『浙江日報』では「人民」がおよそ 170 件であるのに対し、「群衆」はおよそ 330 件と、「群衆」が「人民」のほぼ倍の頻度で使われている[21]。こうした用語の使い方から、習近平氏にとって国民とは政治エリート集団の共産党によって啓蒙が必要な非エリートという意識が強いことがうかがえる。

このように、習近平氏個人の政権スタート直後のイデオロギー統制に関する諸政策や、過去の発言や論述から、イデオロギー統制のゆるみが国家の安定を揺るがすという危機感が強く、メディアの党性を堅持すべきという考え方を、過去のどの指導者よりも強く持っていることがうかがえる。メディアの人民性を断固として許容せず、知的エリートも排除している。したがって、習近平政権の下では、かつてのようにネット上での人々の自由な議論から世論が生じることはおろか、大勢の人を巻き込む署名活動やデモの呼びかけなどが広がる言論空間の余地はほとんどなくなっているといえる。

3. 習近平時代の愛国世論

(1) 近年の愛国世論

それでは、現在の中国ではかつての反日デモやカルフールボイコットのような愛国世論は起きなくなっているのだろうか。中国の1980年代以降に生まれた世代は、愛国主義教育を受けて育った世代であり、なおかつ、右肩上がりに経済的に豊かになる時代の中で大きくなった世代である。一般的に、母国に対する誇りをもち、権利の意識も高いとされる。中国国内では2008年のカルフールボイコット以外、人々が愛国心を紐帯に集まるデモは起きていないが、海外では中国人の大規模なデモが散発している。米国では2016年に中国系警察官の勤務中の黒人射殺が裁判で殺人罪の判決を受けたことに、中国系の人々が反発し、全米40都市で抗議デモが行われた（ピーター・リャン事件）。また、パリでは中国系の人をねらった強盗や殺人に関し、警察をはじめとする行政が適切に対応しないことは民族差別だとする抗議のデモが2011年以降、複数回発生している[22]。

習近平政権下での中国国内では官製ナショナリズムが形成されるようになっている。2017年、韓国で在韓米軍が高高度防衛ミサイルシステム（THAAD）配備決定をしたことに対し、中国政府は韓国政府に対する批判を露わにした。中国政府は韓国への渡航や韓流エンターテイメントなど、非エリートたる庶民の暮らしに身近なところに韓国に圧力をかける規制を行った。特に、エンターテイメント分野では広電総局が韓国のエンターテイメント企業の対中投資や韓流スターの中国でのコンサート禁止、韓国人タレントのテレビ番組出演規制をし、こうした娯楽・芸能における一連の韓国締め出しは「限韓令」と呼ばれた。また、ロッテグループが所有するゴルフ場にTHAADが配備されることになったことから、中国国内のロッテマートに対する不買運動も起きたが、2008年のカルフールボイコットの時のようなデモは起きず、ごく小規模で収まった。2017年の対韓国のケースは、中国政府は韓国に対して一定の圧力をかけ、なおかつ、国内の愛国世論が過激化することを抑制できたケースだといえよう。

(2) NBA香港ツイート騒動

同様に、2018年3月以降に対立が鮮明化した米中関係においても、中国政府は国内で反米世論が起きないよう、世論のコントロールに成功しているといえる。また、2019年3月から続く香港での民主化要求デモに対しても、中国政府は国内の世論を刺激しないよう配慮をしていることがうかがえる。情報統制が行き届いたことで、胡錦濤政権期のようになかなか中国国民の民意は表に現れにくくなっているが、米国と香港に対する中国政府と国民の世論の実態が垣間見えるケースが2019年10月に発生した。米プロバスケットボール（NBA）、ヒューストン・ロケッツのダリル・モーリーGMがツイッターで香港のデモを支持するコメントを発信し、中国政府がそれに対して厳しく反発した。中国国内でのテレビ局やインターネットの動画チャンネルがNBAの試合の放送を取りやめるなど波紋が広がった。外交部スポークスマンは本件に関し中国でビジネスをしたければ、中国の国民の民意を理解しなければならないとし、「NBAは今後どのようなコメントを出し、どのような行動を取るべきかわかっているはずだ」述べ、NBAに圧力をかけた。しかし、その中国政府の言う世論の実態とは、いかなるものであったのだろうか。事件発生後、モリーGMのツイッ

ターアカウントに対して、中国から多数の批判コメントが寄せられたが、米国のデジタル・サイエンスの専門家の分析では、そのほとんどがいわゆる「五毛党」と呼ばれる、共産党が組織する世論工作のモブ（集団攻撃）であったことが示唆されている[23]。つまり、対外的な世論を中国の党と政府は作為的に形成し、それを対外圧力に利用しているということである。

では、米国 NBA 関係者の香港応援ツイート事件をめぐる、中国の本当の民意はどのようなものであったのだろうか。中国では 6 億人が NBA の試合を見ているとされ、インターネットでの放送では一試合を 2,000 万人もの人が閲覧するとされ、広く人気がある。事件発生後、中国の SNS では「香港の男性が台湾で自分の彼女を殺した、それでしまいに中国で NBA が見られなくなる」というつぶやきが人々の共感を得て広く拡散した[24]。香港の逃亡防犯条例改正案への反対が民主化要求デモに発展し、それがまわりまわって自分たちが NBA を見られなくなるという迷惑をこうむることへの皮肉を込めたつぶやきである。中国の非エリートの庶民にとって、米中関係も香港のデモも背景は単純ではなく争点が分かりにくい。だが、NBA が見られなくなるということは身近なことで、そちらの方がより重要な問題なのだ。今日すでにニュースメディアやインターネットの統制が整備され、かつてのように愛国世論は特定のリーダーの顔が見えにくい団体や Web サイトが出現できなくなっている。党と政府は非エリートの世論を「正しい」方向に誘導したり、対外的に都合のよい世論を創り出すことが可能になっている。

結論

以上、本稿では国民の愛国世論が台頭し、それが中国の外交に影響を及ぼす過去のケースについて、メディアの政治性と市場性、指導者のメディア観の党性と人民性、世論の主役がエリートか非エリートか、という 3 つのポイントから整理した。そこから、中国で愛国世論が強い高まりを見せるのは、①新聞や雑誌などのニュースメディア、あるいはウェブサイト運営企業が市場性を重視し、国民の愛国心を煽るような情報をより多く発信するとき、②指導者がメディアの人民性を許容し、比較的自由な言論空間がもたらされるとき、③非エリートが世論の主役になり、政治エリートである共産党や知的エリートの知識人らによる方向付けや説得が効かなくなるとき、の 3 つの条件がある。

さらに、それを現行の習近平政権における、イデオロギーとメディアの統制、習近平氏個人のメディア観、そして現在の愛国世論の実情に照らし、今後、中国でかつてのように国民の愛国心が外交政策に影響を及ぼす可能性について考察を行った。その結果、次のような結論にまとめることができよう。メディア統制が整備された今日の中国では、かつてのように国民の愛国世論がネット上で過熱し、非エリート主導でデモのような社会行動に発展する可能性は低くなっている。他方で、党と政府による「正しい」方向への世論の方向付けの能力が向上し、党と政府が愛国世論を作り出し、対外的にそれを利用することが起きるようになっている。今後も、中国と他国とのあいだで何らかの摩擦を生じた際には、党と政府が世論をデザインし、それを対外的な圧力に利用していくことが予想される。

―注―

1 PH Gries, D Steiger, T Wang, “Popular nationalism and China's Japan policy: the Diaoyu Islands protests, 2012–2013”, *Journal of Contemporary China*, November 2015.

2 松本はる香「第 3 章 第 18 回大会後の中国外交―対外政策における構造上の変化」機動研究成果報告『中国 習 近平政権の課題と展望―調和の次に来るもの』アジア経済研究所 2013 年、https://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Kidou/pdf/2013_china_04.pdf　。

3 Weiss, Jessica Chen, “How Hawkish Is the Chinese Public? Another Look at “Rising Nationalism” and Chinese Foreign Policy”, *Journal of Contemporary China*, 2019, Vol.28(119).

4 ブーアスティン『幻影 (イメジ) の時代―マスコミが製造する事実』（東京創元社、1964 年）。

5 鳳凰周刊、「《環球時報》是怎様錬成的」2013 年 9 月 27 日（2019 年 11 月 1 日確認）https://www.guancha.cn/culture/2013_09_27_175168.shtml

6 Guobin Yang (2009), *The Power of the Internet in China*, Columbia University Press, p.113.

7 例えば、1994 年 1 月の全国宣伝思想工作会議での講話、「各レベルの党委員会、宣伝部門やニュースメディアなどの出版機関の指導者や幹部は、高度な責任感を持って心を引き締めて世論の方向付けの業務に取り組まなければならない」等。

8 郭小平「論中共四代領導人新聞思想的伝承与発展」、『海軍工程大学学報（総合版）』、2011 年 02 期。

9 『人民日報』、「把提高輿論引導能力放在突出位置」、2008 年 7 月 16 日（2019 年 12 月 2 日確認）http://media.people.com.cn/GB/40606/7516030.html

10 李其諺、王曉冰、「誰的魯能」、『財経』、2007 年 1 月 6 日（魯能集団の株式譲渡をめぐっては中央政治局常務委員・曽慶紅の息子の曽維が黒幕であるとされた）

11 王克勤、「山西疫苗乱像調査」、『中国経済時報』、2010 年 3 月 17 日。

12 陳衛星（2004）『伝播的観念』、人民出版社、p.189。

13 胡泳（2008）『衆声喧嘩』、広西師範大学出版社、p.330。

14 許紀霖は公共知識人とは、①公共に対して発言し、②公共の問題を議論し、③公共の利益に立って考える、三点が特徴だとする。（許紀霖：『新京報』、「知識分子如何面対新的公共空間？」2018 年 12 月 16 日、(2019 年 12 月 5 日確認) https://baijiahao.baidu.com/s?id=1619990709714635256&wfr=spider&for=pc）

15 羅迪、「争論中的網絡民族主義」、『中国青年研究』、2006 年 05 期。

16 頼鈺麟、「網絡民族主義運動与中国的公民外－以 2005 年反日入常簽名」、『国際政治研究』、2011 年 03 期。

17 Reilly, James (2010) “China’s Online Nationalism Toward Japan”, *Online Chinese Nationalism and China’s Bilateral Relations*, Lexington Books.

18 Chun-wing Lee (2010) “Online Nationalism and Shino-UK Relations”, *Online Chinese Nationalism and China’s Bilateral Relations*, Lexington Books.

19 張平、「互聯網法律規制的若干問題探討」、『知識産権』、2012 年 08 期。

20 新華網「研究解読　習近平新聞宣伝論述」（2019 年 1 月 11 日確認）http://www.xinhuanet.com/syzt/xjpxwylgz/index.htm

21 習近平、『之江新語』、浙江出版社、2007 年 8 月、筆者調べ。

22 西本紫乃、「世界で膨らむ中華ナショナリズム－粗暴な振る舞いの背景」、『金融財政ビジネス』、2017 年 4 月 24 日。

23 The Wall Street Journal “How One Tweet Turned Pro-China Trolls Against the NBA”, 2019 年 10 月 16 日（2019 年 11 月 10 日確認）https://www.wsj.com/articles/how-one-tweet-turned-pro-china-trolls-against-the-nba-11571238943

24 西本紫乃、「市場化か自由か―NBA『香港ツイート』騒動の顛末」、『外交』vol.58、2019 年 12 月。

第 6 章　習近平政権の目指す社会統治と世界秩序

小嶋　華津子

はじめに

米中の対立が、経済・貿易面の摩擦、先端技術、安全保障から統治のあり方、それを支える価値体系の領域に及ぶ全面的な対抗の様相を深めている。他方、欧米を中心とする世界の秩序形成を支えてきたリベラル・デモクラシーに基づく価値体系は、世界規模で後退ないし劣化しつつあることが指摘されている。同時に、情報通信技術の発展により、近代国民国家体系に基づく秩序も制度疲労を起こしているが、次なる秩序形成の方向性は見えてこない。

こうした中、新たな秩序構築に向け積極的な姿勢を示しているのが、中国である。後述するとおり、習近平政権の姿勢は、「西側」の価値観の流入に対する防御から、対抗規範としての「中国の特色ある統治モデル」の提示へと、世界の新たな秩序構築に向け攻勢に転じつつあるように見受けられる。

本稿では、習近平政権の姿勢にみられる防御から攻勢への変化を論じた上で、中国がどのような統治のあり方を世界に提示しようとしているのかを、社会統治に焦点を当てて分析する。

1. 習近平政権と「西側」の価値観

本節では、近年の中国の姿勢に見られる、「西側」の価値観に対する防御から、新たな価値体系の提示への変化を、習近平政権の動向に即して跡付けてみたい。

(1) 防御

(a)「和平演変」への警戒

前胡錦濤政権の二期目には、国際社会における中国のプレゼンスの高まりと、国内の政治改革への機運の高まりを受け、民主・自由・人権といった価値を「普遍的価値」として受容すべきかどうかをめぐり、党内の改革派と保守派の間で議論が繰り広げられた。これらの価値を資本主義世界の専売特許ではなく、全人類の経済と社会の進歩をもたらすものとして肯定する改革派に対し、保守派は「普遍」とは、社会主義体制の転覆を目論む「西側」諸国が、自らの主張や要求を押し付ける覇権主義の煙幕にすぎないと断じ、議論は保守派の優勢のうちに幕が引かれた[1]。

「和平演変（武力によらず、平和的手段によって体制を転覆させること）」への警戒心は、習近平政権が発足すると、露骨な政策となって表れた。政権発足早々に公布された「現在のイデオロギー領域の状況に関する通達」（2013 年 5 月）は、党の権力を転覆させる七つの危険な思潮として、①「西側」の立憲民主主義、②「普遍的価値」、③公民社会（civil society）、④新自由主義、⑤「メディアの自由」など「西側」のメディア観、⑥歴史的「虚無主義」の宣揚、⑦改革開放への疑念を挙げ、これらの「誤った」思潮が国内に流入しないよう、思想・言論の統制とイデオロギー工作の強化を呼びかけるものであった[2]。

2013 年 6 月には、中国人民解放軍、中国社会科学院、中国現代国際関係研究院により、

教育宣伝用映画『較量無声』が製作された。本映画は、戦後アメリカが覇権を求め、NGO をつうじて世界各地で「和平演変」を実行してきた歴史を描いたものであった。同映画によれば、アメリカ政府は、全米民主主義基金（NED）、国際共和研究所（IRI）、フォード財団、カーター・センター、アジア基金会、インターニュースなどを通じて、各国の NGO や知識人ネットワークに影響力を行使し、「西側」の代理人を育成し、世論に影響を与えることにより、中東欧・中央アジア諸国のカラー革命、「アラブの春」からオキュパイ・セントラルまでを引き越こしてきた。アメリカの次なるターゲットは中国本土にあるとして、警戒を促すことこそ、同映画の趣旨であった。

(b)「境外」NGO に対する統制

アメリカが「和平演変」を企てるルートとして、習近平政権による統制のターゲットとなったのが、NGO である [3]。習近平政権は 2014 年 5 月から 7 月にかけて、内密に「境外」NGO と国内の組織・個人との関わりに関する全面的な調査を実施した [4]。そして調査の結果に基づき、民政部は、2016 年 3 月より続けて 13 回にわたり、計 1287 の「離岸社団」、「山寨社団」の名簿を公表し [5]、取り締まりを強化した。

「境外」NGO を管理するための法も作られた。2014 年 12 月、第 12 期全国人民代表大会常務委員会第 12 回会議に「境外非政府組織管理法案」が提出され、その後検討と修正を経て、2016 年 4 月、「中華人民共和国境外非政府組織境内活動管理法」として採択された（2017 年 1 月より施行）。本法は、第 5 条に「中国国内での活動において、違法行為、中国の国家統一・安全・民族団結に対する危害、中国の国家利益や国民の合法的権利利益の侵害、営利活動・政治活動への従事・支援、宗教活動への非合法な従事・支援は禁止される」と明記したほか、「境外」NGO については、民政部門ではなく公安部門への登記を義務付けるとともに、活動の資金源や収支状況について詳細な開示を求めた [6]。

こうした動きと合わせ、「境外」とつながりの深い NGO 関係者の摘発も相次ぎ、NGO を通じた「境内外」の繋がりは弱められた。

（c）インターネットに対する規制

習近平政権が、「西側」による「和平演変」のいま一つの主要な手段とみなしているのが、インターネットである。インターネットに関しては、2017 年から 18 年にかけて、「サイバー・セキュリティ法」（2017 年 6 月施行）のほか [7]、改正「インターネットニュース情報サービス管理規定」（2017 年 6 月施行）[8]、「インターネットコメント書き込みサービス管理規定」（2017 年 10 月施行）[9]、「ミニブログ情報サービス管理規定」（2018 年 3 月施行）等が施行された [10]。これら法規の整備により、インターネットにおける様々な情報発信に関し、投稿者の資格要件と実名登録義務が厳格化され、社会主義に沿わず、「正しい」世論を導かず、国家利益や公共の利益にそぐわない内容が投稿された場合には、プロバイダが即時削除し、その記録を主管部門に報告することが義務付けられた。

以上に示された動向からは、習近平政権が、アメリカおよび「西側」諸国が仕掛けている「和平演変」に警戒し、体制を防御するための手立てを講じてきたことが分かる。

(2) 統治システムへの自信

他方、習近平政権は 2016 年以降、次第に自らの統治システムへの「自信」を、より明確なメッセージとして打ち出すようになったように見受けられる。

習近平は、中国共産党設立 95 周年の祝賀大会（2016 年 7 月 1 日）において、党員に対し「四つの自信」――中国の特色ある社会主義の道への自信、理論への自信、統治システムに対する自信、文化に対する自信を堅持するよう求めた[11]。中でも、統治システムに対する自信は、中国的統治に新たな境地を切り拓く基礎とされる。

共産党の理論誌である『求是』および各紙には、「西側」世界の混乱と対比させながら、中国の統治システムを称揚する記事が数多く掲載された。例えば、『求是』（2017 年 15 号）に掲載された張維為（復旦大学中国研究院院長）による「『西側』の乱と中国の治の制度的原因」と題する論考は、2016 年以降の「西側」世界の混乱を、欧米諸国が推進してきた新自由主義によるグローバル化と、資本利益を最大化するように作られたリベラル・デモクラシーとを柱とする発展モデルの危機として捉える。筆者曰く「西側」の統治制度の下では、異なる利益を代表する複数の政党や集団間の駆け引きの中で、国家の方向性が失われがちになるのに対し、中国では、共産党という一つの政党があらゆる利益を代表し、賢明な施政を行うことにより、新自由主義がもたらす民粋主義、近視眼的発想、社会の対立、条文主義などの弊害を克服することができる。また、「西側」の主導する新自由主義が、経済に対するマクロコントロールを失調させ、金融危機や庶民の所得の低迷をもたらす傾向にあるのに対し、中国の社会主義市場経済は、市場経済を通じて資源配置の最適化を追求すると同時に、社会主義によって公平正義を保障することができる。社会統治においても、個人の権利を優先させ、国家の役割を限定する「西側」の自由主義が、経済の衰退期に際し格差や対立を助長してしまうのに対し、党・政府が主導し、社会が協同し、公衆が参加する中国の統治モデルにあっては、福祉の充実と治安の維持が実現される。そのような優れた制度があったからこそ、中国は台頭できたのであり、今や中国の知恵と経験と理念は「一帯一路」の実施に伴い世界へと拡大しつつあるのだ、と[12]。

2019 年 10 月の中国共産党第 19 期中央委員会第四回全体会議（中共 19 期四中全会）で採択された「中国の特色ある社会主義制度を堅持し改善し、国家統治体系および統治能力の現代化を推進する若干の重大問題に関する中共中央の決定」も、自信をもって「西側」と異なる独自の国家統治のあり方を追求する姿勢を改めて明記したものであった。同「決定」では、習近平政権が推進する「中国の特色ある社会主義制度」について、党が「顕著な優勢」と考える 13 の項目が列挙された。①党の集中的、統一的領導を堅持し、党の科学的理論を堅持することにより、政治の安定を維持し、国家が一貫して社会主義へと邁進することができるという点、②人民が主人公となれる制度であること、③法による統治を堅持することにより、社会の公平正義と人々の権利を保障することができる点、④重要な目的に向かって挙国体制を創出できるという点、⑤中華民族意識を発揚できるという点、⑥社会主義と市場経済を有機的に結びつけることにより生産の発展を達成できるという点、⑦全人民が共通の理念、価値、道徳、さらには中華の優秀な伝統文化、革命文化、社会主義先進文化の下に思想的、精神的団結を達成できるという点、⑧民生と福祉の向上を図ることができる点、⑨弛まぬ姿勢で改革を推進できる点、⑩有能な人材を育成し、登用できるという点、⑪軍の党・人民への絶対的忠誠を堅持できるという点、⑫「一国二制度」に

より祖国の統一を推進できるという点、⑬独立自主と対外開放を結びつけ、グローバル・ガバナンスに貢献できるという点である。これらの点における制度的優位に自信をもち、優れた制度に即した理想的統治を実現するためのタイム・テーブルとして、2021 年（結党 100 周年）までに明らかな成果をあげ、2035 年までに基本的な実現を達成し、2049 年（建国 100 周年）までに全面的な完成に至るという目標が掲げられた[13]。

無論、このような自信の顕示は、経済成長の鈍化、米中対立、少数民族問題、香港問題、新型コロナウイルスの問題など国内外に様々な課題を抱える中で、一党支配の正当性を獲得し、党内・国内の団結を導くための強気の演出という側面もあるだろう。しかし同時に、中国は、欧米が主導する既存の価値体系やそれに基づく制度が揺らぎつつある機を捉え、リベラル・デモクラシーに替わる対抗規範を打ち立て、規範構築の面においても大国としての地位を獲得したいという対外的意図を強めつつある。グローバル・ガバナンスにおける中国の影響力が増大しつつある今日、我々は自らの問題として、中国の目指す統治システムの内容を精査するべきだろう。

2. 習近平政権の目指す社会統治

それでは、習近平政権が推し進める統治とは、具体的にどのようなものなのであろうか。本節では、社会統治――具体的には、社会団体および地域社会に対する統治――の構想および政策動向に焦点を当てて論じたい。

(1) 党の領導の徹底

習近平政権の志向する統治において、最も特徴的なのが、あらゆる面における党の領導の徹底である。この姿勢は、中国共産党第 19 回全国代表大会にて採択された「中国共産党章程」に、「党政軍民学の各方面、東西南北中の一切を党が領導する」というフレーズが盛り込まれたことに象徴されている[14]。この方針に基づき、習近平政権下では、党の規律の強化と党中央から地方、末端の党組織に及ぶ垂直的指導体制の強化が推し進められてきた[15]。

規律の厳格化については、2012 年 12 月に習近平により中央政治局会議が招集され、会議の短縮、無駄な文書の廃止、外出時の随行者の削減、公用車利用の厳格化など、工作の作風を改善し、民衆と結びつくための 8 項目が取り決められた[16]。また 2013 年 6 月の党の大衆路線教育実践活動工作会議では「四つの気風（四風：形式主義・官僚主義・享楽主義・贅沢浪費の風潮）」を戒めるとの方針が確認された。中国共産党第 18 期中央委員会第 6 回全体会議では、「新情勢下における党内政治生活に関する若干の準則」および「中国共産党党内監督条例」が制定された[17]。同時に、「法治」および制度化の重要性が掲げられ、党の恣意的な権力の行使に歯止めをかけ、党が法を用いて社会を統治する方向が目指された。

合わせて、党員には、思想・政治・行動における党中央との高度の一致を維持し、党中央および全党の「核心」としての習近平の地位を断固として擁護するよう求められた。さらには、中央から地方・末端に至る党の一体性を保証するべく、「巡視」・「巡察」を通じた党内の規律検査制度を構築した。中央規律検査委員会の権限を強化するとともに、2015 年 8 月と 2017 年 7 月の二度にわたり「中国共産党巡視工作条例」を改正し、中央、省・自治区・直轄市から市・県レベルに及ぶ「巡視」・「巡察」と呼ばれる規律検査システムを整備していった[18]。中国共産党第 19 期全国代表大会で習近平は、「政治巡視を深化させ、問題を発見し、

震え上がらせる手法を堅持し、巡視・巡察を通じ上下が連動した監督網を打ち立てる」とし[19]、その徹底した執行を求めた。

（2）社会団体の統治

(a) 社会団体に対する支持と統制

先述のとおり、習近平政権は「境外」NGO をはじめ、「西側」の価値観の潜在的媒体となりうるアドボカシー団体には取締り強化の方針で臨んだが、他方、「非政治的」でかつ中国経済や人々の福祉に役立つ社会団体に関しては、その活動を支える政策を打ち出した。第 12 期全国人民代表大会第一回会議（2013 年 3 月）を受け、同月に開催された国務院常務会議では、業界団体・商会、科学技術、慈善、コミュニティサービスの領域で活動する社会組織を重点的に育成し、優先的に発展させる方針が確認された。これらの団体に限っては、登記手続きを簡略化し、業務主管単位（主務官庁）の審査・批准を経ることなく、直接民政部門で登記をしてもよいとの方針が示された[20]。また、財政による活動経費の補助や政府による業務委託の推進、税制面での優遇についても具体的方針が示された。「中華人民共和国慈善法」（2016 年 9 月施行）では、寄付行為にともなう企業所得税の控除等について規定がなされた[21]。

他方、党組織の建設を通じた社会団体に対する監視体制の強化が目指された。2015 年 5 月には、中央政治局会議で「中国共産党党組工作条例（試行）」が採択され、国家機関、人民団体、経済組織、文化組織、社会組織およびその他の組織全般に党組を建設し、社会団体に対する党の領導を強化せねばならないとの方針が打ち出された[22]。さらに同年 9 月には、中共中央弁公庁より「社会組織における党の建設工作の強化に関する意見（試行）」が発布され[23]、中央国家機関工作委員会、中央直属機関工作委員会、国務院国有資産監督管理委員会の党委員会および省・市・県レベルの党政部門がそれぞれ社会組織党建設工作機構を設置した。2016 年 9 月には、民政部が「社会組織成立登記時に党建設工作を展開することに関わる問題に関する通知」を発し、新たに社会組織の設立を申請する際の、党建設工作承諾書と党員状況調査票の提出を義務付けた[24]。

(b) 業界団体に対する党の領導

団体に対する党の領導の強化は、業界団体において顕著に見られる[25]。習近平政権は、業界団体が官僚的仲介組織として、不合理な許認可制度を温存させ、腐敗の温床となり、市場改革を妨げているという批判の高まりを受け[26]、業界団体と行政機関との切り離しに踏み切った。中共中央弁公庁・国務院弁公庁が公布した「業界団体・商会と行政機関の切り離しに関する総合方案」（2015 年 7 月）と民政部・国家発展改革委員会による「全国性業界団体・商会と行政機関の切り離し試行工作をしっかり実施することに関する通知」（2015 年 7 月）に基づき、同年 11 月から 3 期にわたり、計 438 の国家レベルの業界団体について、人事、財務両面での切り離しの試行工作を断行した[27]。さらに各省でも、副省級以上の指導者の統括の下、組織部門・編制部門、発展改革部門、民政部門、財政部門などで構成される切り離し工作組が結成され、2019 年 6 月時点で、計 5318 の省級業界団体・商会の切り離し工作が達成された[28]。

政府行政機関との切り離しと同時に進められているのが、業界団体に対する党の領導の

強化である。業界団体と行政機関の切り離し工作にあたっては、中央組織部により「全国性業界団体・商会と行政機関の切り離し後の党建設工作管理体制の調整に関する弁法（試行）」（2015 年 7 月）が発布され、切り離し工作と連動した党建設の徹底が目指された。党建設の原則は、党規約に従い、3 名以上の党員を有する団体は単独で党組織を建設しなければならず、党員が 3 名未満の場合には、いくつかの団体が共同して（ないしは業界として共同して）党組織を建設してもよいとされる。こうした原則の下、あらゆる団体が党組織を備える状況が目指され、団体の年次検査の際には、党組織の建設状況が重要な評価基準の一つとなった。

業界団体における党建設が、団体の運営にどのような影響を与えるのかは、現段階で不明である。しかし、より具体的な青写真は、「『党の領導を強め、業界が自律的に腐敗予防工作の領域の開拓を推進することに関する実施意見』を発布することについての中共深圳市紀律検査委員会・中共深圳市非公有制経済組織及び社会組織工作委員会・深圳市民政局の通知」（2018 年 3 月 23 日）から窺い知ることができる[29]。まず業界団体における党建設の目的として、同通知は、「党の厳格な統治を全面的に深く推進し、非公有制経済組織および社会組織領域の腐敗予防工作の新しい道を模索し、『親しくも清廉な（中国語で「親清」）』新型政商関係を構築する」ことを挙げている[30]。そしてその意義については、「業界団体・商会において業界の自律を深く展開し、市場秩序を規範化し、公平な競争を擁護し、信用（中国語で「誠信」）体系建設を加速度的に進め、「親しくも清廉な」政商関係を構築し、業界の健全な発展と業界従事者の健康な成長を促進する」ところにあるとしている。

党建設によって「親しくも清廉な」政商関係を築くための具体的な方法として挙げられているのが、党による人事と情報の掌握である。まず人事に関しては、各業界を主管する政府部門に対し、政府機関職員あるいは退職した職員の中から優秀な者を選び、党委員会組織部門の同意を得たのちに、影響力が大きい業界団体・商会の党組織、あるいは党建設の面で立ち遅れている業界団体・商会の党組織に派遣し、第一書記として業界の党建設の強化および業界の清廉化に向けた自律工作を担当させるよう求めている。さらに、党組織が建設・整備されたならば、その構成員による業界団体・商会領導ポストの兼任、党紀律検査委員会書記（あるいは委員）による業界団体・商会の監事長（あるいは監事）の兼任を推進するとともに、党組織書記による団体管理層の関係会議への参加（あるいは列席）、業界団体・商会の非党員指導者による党の活動への参加を促すことにより、団体の指導者と党組織の指導者の実質的な一体化を求める内容となっている。さらに、業界団体の優秀な党務工作者・党員および党建設工作に協力的な業界団体の責任者については、「両新」組織党工作委員会および社会組織党委員会の意見を踏まえて[31]、各級党代表大会代表、人民代表大会代表、政治協商会議委員、あるいは労働模範に推薦するといった内容も記載されている。そして、団体の党組織には、業界内の信用体系の建設を担う「業界廉潔従業委員会」ないしは「業界自律委員会」などと称される自律機構を設立することが求められている。当該自律機構の主要責任者は、党組織責任者（業界紀律検査委員会を設立している場合は紀律検査委員会書記）自らが兼任し、他の構成員の人選については、業界団体の党組織が提案し、業界の主務官庁および深圳市社会組織党委員会が審査し、団体規約に基づいて会員（代表）大会の採択に諮り、結果を業界主務官庁・深圳市「両新」組織党工作委員会・市社会組織党委員会・深圳市「両新」組織紀律工作委員会に報告する。業界自律機構

は団体理事会内に設置され、日常工作は団体の秘書処が専従の職員を指定して担当させる。自律機構の具体的な業務は、業界団体党組織の領導の下で、①業界内の規約改正を通じて、会員企業の生産・経営行為を厳格に規範化すること、②業界内の職業道徳準則を制定し、業界の従業員の職業行為を規範化し、各種の賄賂行為を明確に禁ずるとともに、従業員の思想的・道徳的資質を全面的に向上させること、③反腐敗教育を展開すること、④業界紀律の執行に責任を負い、規約違反行為や、業界の職業道徳準則に反する行為を犯した会員単位や個人に対し、罪状の軽重に照らして警告、業界内通報批判、公開譴責、会員資格の抹消、関係部門への通報などの懲戒措置を講ずること、⑤深圳市の「反賄賂管理体系」に基づき、業界の賄賂反対管理体系を建設することである。

情報の掌握に関しては、「インターネットプラス」政策を推進する過程で、各業界団体が信用情報収集基準に基づき、ビッグデータを使って会員企業や業界に従事する人々について信用記録（中国語で「信用档案」）を作り、ウェブサイトやウィチャットのプラットフォームを通じて業界規約や会員企業の信用情報を公開するよう、その際に各級政府部門との協力の下、行政認可や行政処罰情報を入手し、併せて開示するよう求めている。こうした作業を経て徐々に政府部門、信用サービス機構、金融機関、業界団体などによる情報共有メカニズムを形成し、業界に関わる信用情報と政務に関わる信用情報を融合させ、信用「紅黒名簿」制度を打ち立てることが掲げられている。文化大革命期に蔓延した出身系統の分類方法――「紅五類」（よい階級：革命幹部、革命軍人、革命烈士、工人、農民）と「黒五類」（悪い階級：地主、富農、反革命分子、破壊分子、右派）を想起させる「紅黒名簿」制度は、市場管理や公共サービスの面において、「紅色」会員企業に対しては必要手続きを簡略化する、逆に信用の低い企業に対しては、法や規約に基づき、行政、市場、業界、社会のあらゆる面で懲戒措置を講ずるなどの方法で運用されるという。

(3) 地域社会の統治

社会団体の統治と並び、習近平政権が権限やリソースを重点配分して取り組もうとしているのが、地域社会の統治の改善である。市レベルの行政単位で、統治の改善への主体的取り組みが期待されている[32]。

地域社会の統治のあり方としては、「自治・法治・徳治の結合した統治体系」を構築することが謳われている[33]。「自治」として、大衆自治組織や住民の主体的参加を最大限動員する新たな社区統治が目指される。ここで称揚されているのが「楓橋経験」の堅持と発展である。「楓橋経験」とは、元々は 1963 年、社会主義教育運動の展開過程で、謝富治（公安部長）の主導の下、浙江省諸暨県楓橋区が他に先駆けて社会主義教育工作隊を作り、大衆を組織し階級闘争を展開し、毛沢東の称賛を得たという「経験」である。それが、1990 年代になって、治安維持（中国語：「維穏」）の模範例として取り上げられるようになり、習近平もまた、「楓橋経験」の堅持と発展を指示した。この文脈において、同「経験」は、基層社会の管理において、党の政治的優位性を十分に発揮し、基層組織と大衆に依拠して、当地で発生した各種の問題を萌芽のうちに主体的に解決し、社会の治安を促進した模範例として称揚されている。

「法治」により目指されているのは、土地の収容、立ち退き、住区の駐車管理・ゴミ回収など、本来法的に解決できる基層社会の問題について、法による統治を徹底できるよう、市範囲

で、必要な法律規範体系を打ち立てるとともに、人々の遵法意識を高めることである。地域社会および家庭における会計書士や法律家の活用も呼びかけられている。

「徳治」は、社会統治の文脈においては、「有徳者による人治」という意味ではなく、社会、家庭、住民一人一人の間に道徳意識を育むことにより、基層社会の紛争を予防し、社会の安定と公序良俗を確保することを意味する[34]。社会主義の核心的価値を実現するべく、社会道徳を打ち立て、市単位のメディア宣伝メカニズムを改良するとともに、社会、学校、家庭による徳育ネットワークを構築することが謳われる。

「自治・法治・徳治の結合した統治体系」の構築を支えるための道具として掲げられているのが、情報通信技術を駆使した社会統治の「知能化」である。情報インフラ、インターネット、議事プラットホーム、データ共有システムの整備を進め、社会信用管理、ビッグデータや人工知能の運用によって、政策の合理性、正確性、実効性を高めていくことが目指される。

以上を踏まえて明らかになるのは、地域社会の統治の最大の目的が、治安の維持にあることである。何より優先されるのは社会の安定であり、自治・法治・徳治のいずれも、「摩擦や紛争に対する多元的予防処理解決総合メカニズム」を構築するための手段に過ぎない。そのことは、市を単位とする社会統治の総合計画が、党の政法委員会の統括により進められてきたことからも明らかである。2019 年 12 月 3 日には、党中央政法委員会の主催により、全国市域社会統治現代化工作会議が開催された。同会議では、郭声琨（中央政法委員会書記）が挨拶し、陳一新（中央政法委員会秘書長）が、全国の市を単位とした社会統治の現代化に関する試行工作実施方案について説明した。陳によれば、同工作の総合計画を立案したのは中央政法委員会であり、今後は、中央・省・市の党委員会政法委員会が実施の主導的役割を担うことになる[35]。

いま一つの特徴は、社会における規律や道徳、公序良俗といった人の精神生活や心理に及ぶ側面が重視されているということである。それを象徴するのが、近年進められている社会心理サービスの普及である。これは、社区レベルに心理カウンセリングを受けられる場所を拡充し、必要時には危機介入を行うべく進められているプロジェクトであり[36]、2016 年に中央政法委員会・中央社会治安総合治理委員会により 12 の社会心理サービス体系建設工作連絡所が建設されたのを起点とする。その担い手を見ても、また「危機介入」という手段が前面に打ち出されている事実を見ても、主たる目的が治安の維持にあることは明らかであろう。習近平政権は、社会の安定を実現する手段として、個々の人間の心にまで管理の手を伸ばそうとしているのである[37]。今日中国では、思想・言論の自由が抑制され、自律的社会が未成熟／あるいは人為的に抑制されている状況において、治安の維持を最優先させ、思想の統一や規律の強化を目指す一連の政策が実施されつつある。こうした中で、道徳教育や心理カウンセリングは、結局のところ、受動的大衆を支配し、統制し、動員するための道具となり、権力側の意図と相容れない発想や心の動きを、治安を乱す危険要素として排斥する全体主義的統治へと社会を導く手段と化してしまうのではないか。このような懸念がつきまとう。

むすび

上記のように、習近平政権が推進する社会統治とは、高度に一致した思想と厳しい規律により統合された党が「核心」となって運営される統治である。そこでは、党の紀律検査委員会が主導して業界を管理することにより市場が機能し、党の政法委員会が主導して、治安の維持を最優先に、ビッグデータや人工知能を活用しながら自治、法治、徳治の結合した地域社会を創出する。規律と道徳により社会は安定し、何か問題が起こっても、法的手段で、あるいは基層社会の様々なプラットホームを利用して萌芽のうちに解決が図られる。規律ある市場と、党の適切な政策により、公平かつ活力のある経済が生まれ、国は発展する。習近平政権は、このような統治モデルを、新自由主義に基づく「西側」の発展モデルの対抗規範として、自信を持って推進しようとしているのである。

無論、現実を見れば、果たしてこのような構想が、2049 年までに全面的に達成されるかどうかは難しいと言わざるを得ないだろう。しかし、こうした習近平政権の統治構想を、実現不可能であるとして、あるいは単なるディストピアであるとして切り捨てることは、世界の分断を招くのみである。我々が行うべきは、上記の統治構想について、いかなる点において問題を共有でき、いかなる点においてその価値を受容できないのか、それは何故なのかについて、突き詰めた議論を展開することではないだろうか。

参考文献

陳雪峰「社会心理服務体系建設的研究與実践」『中国科学院院刊』2018 年 33 巻 3 号。
馮虞章「怎様認識所謂「普世価値」、『人民日報』2008 年 9 月 10 日。
黄浩明「建立自治法治徳治的基層社会治理模式」『行政管理改革』2018 年第 3 期。
教育部鄧小平理論・「三つの代表」研究中心、「関於『普世価値』的若干問題」、『求是』2008 年第 22 期。
張維為「西方之乱與中国之治的制度原因」『求是』2017 年 15 号（求是網　http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2017-08/02/c_1121422337.htm）。
Buckley, Chris, “China Takes Aim at Western Ideas”, *The New York Times*, Aug. 19, 2013, https://www.nytimes.com/2013/08/20/world/asia/chinas-new-leadership-takes-hard-line-in-secret-memo.html?_r=0

―注―

1　馮虞章「怎様認識所謂「普世価値」、『人民日報』2008 年 9 月 10 日。教育部鄧小平理論・「三つの代表」研究中心「関於『普世価値』的若干問題」、『求是』2008 年第 22 期。

2　Buckley, Chris, “China Takes Aim at Western Ideas”, *The New York Times*, Aug. 19, 2013, https://www.nytimes.com/2013/08/20/world/asia/chinas-new-leadership-takes-hard-line-in-secret-memo.html?_r=0（2020 年 1 月 20 日最終閲覧）

3　習近平政権発足に先立つ 2012 年 3 月、中国民政部主管の中民慈善寄付情報センターが「米国 NGO の中国での慈善活動に関する調査」を公表した（「美国 NGO 在華活動調査」http://www.51fenghuang.com/news/fengmiangushi/1018.html 2018 年 1 月 20 日最終閲覧。現在は閲覧不能）。これは、中国各級政府監督管理部門が公開している登記データ、中国で活動している米国 NGO のウェブサイト、さらには米国国税庁、米国統計局、米国基金会センター（Foundation Center）、米国慈善統計センター（the National Center for Charitable Statistics）、米国慈善ナビゲーター（Charity Navigator）のウェブサイト等を調査し、中国における米国 NGO の活動実態を把握しようとしたものであった。調査結果によれば、改革開放以降、中国で活動を展開してきた米国 NGO は、約 1000 団体（そのうち、公益慈善団体が約 500 団体、

商会・業界団体が約 500 団体）に達する。中国で活動する米国 NGO が 2009 年に米国国税総局に提出した資料によると、その本部の資金源は、44% が財団から、24% が公衆の寄付、16% が政府資金、9% がその他の収入（投資あるいは利息）、6% が会費あるいはサービス費用、1% が企業からの寄付であった。2009 年度に米国政府の資金が当該団体の年度収入の 80% 以上を占めている米国 NGO は、米国発展基金会、米国全国国際事務民主学会、ユニオン・センター、Care USA、米国家庭健康国際、および RTI International などであった。1988 ～ 2009 年の 10 年間について、中国における投資総額が多い米国 NGO は、順にフォード財団（16923.32 万ドル）、米国中華医学基金会（9685.28 万ドル）、ビル・メリンダ・ゲイツ財団（8938.4 万ドル）、エネルギー基金会（6511.68 万ドル）となっており、米国 NGO から資金を受領した中国の機関については、順に中華人民共和国衛生部（55945722 ドル）、北京大学（24395059 ドル）、中国社会科学院（22938628 ドル）であった。そのほか、個別案件として、フォード財団が、呉敬璉、周小川らによる「中国経済体制改革のグランドデザイン」および「中国税制体系・公共財政の総合分析と改革設計」課題プロジェクトに資金支援し、中国の政治経済改革の重要アジェンダの検討に参加したこと、カーター・センターが、「中国選挙プロジェクト」を展開し、4 省の農村において村民委員会選挙プロセスの改善、村務官員の研修を行ったほか、民政部と相互に中国基層選挙およびアメリカの総選挙の視察訪問団を組織したことなどが紹介された。

4 「境外」NGO には、諸外国に本部をもつ NGO に加え、台湾、香港等の NGO も含まれる。2014 年 6 月 17 日、山西省「運城市陽光農廉網」の政務公開コラムに「中央国家安全委員会の統括の下、2014 年 5 月から 7 月末にかけて境外 NGO 組織の中国での活動状況について全国規模の全面的な調査を実施する」というニュースが公表されたが、公表後直ちに削除された（「山西網站披露国安会正部署調査境外 NGO」BBC 中文版 https://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2014/06/140620_cn_shangxi_website_ngo　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。全国人民代表大会によると、2016 年 4 月時点で、「境外」に本部を持ち、境内で活動している NGO の数は、環境、教育などの分野を中心に、7000 以上存在していた（『日本経済新聞』2016 年 4 月 29 日）。

5 「民政部公布第 13 批 “ 離岸社団 ”“ 山寨社団 ” 名単」（中華人民共和国中央人民政府ホームページ http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/12/content_5118194.htm　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。「離岸社団」、「山寨社団」とは、登記条件の緩い「境外」で登記し、境内で活動する団体であり、多くが「中国～協会」「中華～研究中心」などという名前を冠して会員を募り、会費や研修費、業務許可証発行費用などを徴収しているが、実質的には営利活動をし、私腹を肥やしていると説明されている（https://baike.baidu.com/item/ 离岸社团）。

6 全文は「中華人民共和国境外非政府組織境内活動管理法」（中国憲治網 http://www.calaw.cn/article/default.asp?id=12985　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。

7 全文は「中華人民共和国網絡安全法」（中共中央網絡安全和信息化委員会弁公室ホームページ　http://www.cac.gov.cn/2016-11/07/c_1119867116.htm　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。

8 全文は「互聯網新聞信息服務管理規定」（中共中央網絡安全和信息化委員会弁公室ホームページ https://www.cac.gov.cn/2017-05/02/c_1120902760.htm　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。

9 全文は「互聯網跟帖評論服務管理規定」（中共中央網絡安全和信息化委員会弁公室ホームページ https://www.cac.gov.cn/2017-08/25/c_1121541842.htm　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。

10 全文は「微博客信息服務管理規定」（中共中央網絡安全和信息化委員会弁公室ホームページ https://www.cac.gov.cn/2018-02/02/c_1122358726.htm　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。

11 「習近平：在慶祝中国共産党成立 95 周年大会上的講話」（新華網 http://www.xinhuanet.com//politics/2016-07/01/c_1119150660.htm　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。

12 張維為「西方之乱與中国之治的制度原因」『求是』2017 年 15 号（求是網　http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2017-08/02/c_1121422337.htm　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）

13 「（受権発布）中共中央関於堅持和完善中国特色社会主義制度推進国家治理体系和治理能力現代化若干重大問題的決定」（新華網 2019 年 11 月 5 日 http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c_1125195786.htm　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。

14 全文は「受権発布：中国共産党章程」（http://www.xinhuanet.com//politics/19cpcnc/2017-10/28/c_1121870794.htm　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。

15 詳細は、小嶋華津子「習近平政権下の政治――集権化とその意味――」（財務省財務総合政策研究所編『フィナンシャル・レビュー』令和元年第 3 号（通巻第 138 号））を参照のこと。

16 「中共中央政治局召開会議審議関於改進工作作風，密接聯繫群衆的有関規定 分析研究二〇一三年経済

工作」（http://cpc.people.com.cn/n/2012/1205/c64094-19793530.html　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。

17 全文は「関於新形勢下党内政治生活的若干準則（全文）」（新華網 http://www.xinhuanet.com/politics/2016-11/02/c_1119838382.htm　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）、「中国共産党党内監督条例（全文）」（新華網 http://www.xinhuanet.com//politics/2016-11/02/c_1119838242.htm　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。

18 「中国共産党巡視工作条例（全文）（共産党員網 http://news.12371.cn/2017/07/14/ARTI1500037507858103.shtml　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。「巡視」とは、党中央および省･自治区･直轄市党委員会が、「巡察」とは市･県レベルの党委員会が、一～二級下の行政レベルの党委員会、人民代表大会常務委員会、政府、人民政治協商会議党組、司法機関、所管する企業や団体などに対し実施するものである。

19 「習近平在中国共産党第十九次全国代表大会上的報告」（人民網 http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。

20 「李克強主持召開国務院常務会議　重点研究推進政府職能転変事項」（中華人民共和国中央人民政府網 http://www.gov.cn/ldhd/2013-03/18/content_2356908.htm　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。

21 「慈善法立法」（中国人大網 http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/lfzt/rlyw/node_28594.htm　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。

22 本条例は、修正をへて 2019 年 4 月に「中国共産党党組工作条例」として発布された。全文は、「中共中央印発『中国共産党党組工作条例』」（中華人民共和国中央人民政府網　http://www.gov.cn/zhengce/2019-04/15/content_5383062.htm　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。

23 「中共中央弁公庁印発『関於加強社会組織党的建設工作的意見（試行）』」（中華人民共和国中央政府網 http://www.gov.cn/xinwen/2015-09/28/content_2939936.htm　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。

24 「民政部関於社会組織成立登記時同歩開展党建工作有関問題的通知」（中華人民共和国民政部　http://www.mca.gov.cn/article/gk/wj/201609/20160915001949.shtml　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。

25 中国の業界団体は、2014 年末時点では約 70,000 団体を数える。国家レベルの業界団体のみを見ても、会員企業数は 298.2 万企業、総資産額は 168.8 億元に達するという（「民政部解析行業協会商会與行政機関脱鈎『方案』：脱鈎不脱管監管防真空」『中央政府門戸網站』http://www.gov.cn/zhengce/2015-07/09/content_2894265.htm 2019 年 1 月 31 日閲覧）。

26 中国の多くの業界団体は、1990 年代の大規模な政府機構改革において機構の縮減圧力を回避するために、政府機構の一部を切り離して看板を付け替えただけのものも多い。業界団体に求められた機能は、概ね次のようなものであった。第一に、政府と業界・企業を取り次ぐパイプとして、政府の打ち出す業界発展計画や産業政策、行政法規が業界内にて徹底されるよう協力すると同時に、政府に業界としての共通利益を表明することである。第二に、業界内の企業による経営活動に対し、必要な規範や規則を制定し、実施することである。例えば、サービスや製品の品質を保証するべく共通の基準や認定資格・生産／輸出入許可証制度を設けたり、業界内の公正な競争を維持するために違法行為や規律違反行為に対する罰則規定を制定・実施したりすることが求められた。第三に、業界の発展のために必要な統計分析や基礎調査を行い、それを社会に開示するとともに政策提言を行うことである。第四に、業界内の企業等に対し、情報コンサルティングサービスや研修、見本市開催などのサービスを提供することである。しかし実際には、政府の権威を笠に着て、企業が様々な許認可を得るための手続きを独占的に代行することにより生き延びてきた団体も少なくない。

27 切り離し工作の対象となった団体の名簿は、「民政部公布（第一批）148 家全国性行業協会商会脱鈎試点名単」（江蘇省消防協会ウェブサイト：http://www.jfpa.com.cn/hylt/show/4391.aspx ）、「行業協会商会與行政機関脱鈎聯合工作組関於公布 2016 年全国性行業協会商会脱鈎試点名単的通知」（http://www.chinanpo.gov.cn/600101/97391/newstgindex.html）、「2017 年全国性行業協会商会脱鈎試点名単（第三批）」（『中国新聞網』http://www.chinanews.com/gn/2017/02-10/8146648.shtml）にある。

28 「要全面推開協会脱鈎改革」（中華人民共和国中央人民政府 http://www.gov.cn/zhengce/2019-06/20/content_5401719.htm　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。

29 「中共深圳市紀律検査委員会中共深圳市非公有制経済組織和社会組織工作委員会深圳市民政局印発『関於加強党的領導推進行業自律拓展預防腐敗工作領域的実施意見』的通知」（深圳市物業管理行業協会 http://www.szpmi.org/portal/article/index/id/827/cid/73.html　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。

30 「親清」というフレーズは、2016 年 3 月、習近平が第 12 期全国政治協商会議第四回会議の中国民主建国会及び工商業連合会の共同討論に参加した際に、新しい政商関係のあるべきかたちとして提起したものである。

31 「両新」組織とは、私営企業・外資企業・株式会社など非公有制経済組織および社会団体・民弁非企業

単位などの社会組織を指す。

32 なぜ「市」が統治改革の基本単位とされたのかについては、比較的完備された社会統治体系、社会問題を解決するために必要なリソースと能力を有しており、リスクを萌芽のうちに解消し、基層で解決する効果的政策をとれることが指摘される（「推進新時代市域社会治理現代化」2018 年 7 月 17 日　新華網：http://www.xinhuanet.com/politics/2018-07/17/c_1123134917.htm　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。

33 「自治・法治・徳治」の取り組みが全国に先駆けて行われた事例として、しばしば言及されるのが浙江省桐郷市における取組み（2013 年～）のケースである。同市ではまず、基層自治組織が履行すべき事項（36 項目）及び政府に協力すべき事項（40 項目）を明確化することにより、職責を明確化した。また、「百姓議事会」、「郷賢人参事会」、「陽光議事庁」、「房間論壇」など様々な人々が議事に参加するためのプラットホームを構築するとともに、支援基金や市・鎮の社会組織服務中心を通じた「百時服務団」などの村レベルの社会組織を育成した。「法治」に関しては、「法の精神」についての教育を推進し、法律顧問制度を打ち立てた。法律専門家・弁護士・政法関係者などにより、百を超える市・鎮・村の各レベルに法律服務団、「法治駅站」「義工法律診所」などの社区組織を建設した。「徳治」に関しては、冠婚葬祭における張り合いと浪費の現象に対し、「文明批判」運動と「村規民約」作成の取り組みを行い、良好な秩序の形成に成功したと報じられている（『南方週末』2018 年 8 月 23 日）。

34 黄浩明「自治法治徳治の基層社会統治モデルを構築する」人民網　来源:『行政管理改革』2018 年第 3 期。

35 「陳一新就全国市域社会治理現代化試点工作実施方案作説明時指出以新理念新思路新方式開展試点」2019 年 12 月 3 日（中華人民共和国最高人民法院ホームページ　http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-205351.html　2020 年 1 月 31 日最終閲覧）。

36 危機介入とは、コミュニティ心理学において、危機状態に陥ったクライエントに対し、急性の心理社会生物学的ストレス反応を提言したり安定させたりする応急処置を施すことを指す。

37 中国科学院心理研究所の陳雪峰（研究員）は、「現在、我が国の社会心理サービスシステム建設の核心は、心理健康サービスを通じて、人民の心理的健康のレベルを向上させ、社会の和諧安定発展を促進することである」と述べている。
陳雪峰「社会心理服務体系建設的研究與実践」『中国科学院院刊』2018 年 33 巻 3 号。

第７章　米中対立とシステム競争：「中国モデル」に競争力はあるか

林　載桓

はじめに

米中対立の激化とともに、そこに異質な政治体制間の競争の様相を見いだす見方が増えている。近年における米中関係の変化を新冷戦の再来とまで断じるものは少ないものの、異なるイデオロギーや政治体制間の競争という観点から米中関係を捉えなおす論考が増えている[1]。こうした言説がなぜ広がっており、それはどれほど米中競争の実体に合致しているのだろうか。そして実際に体制競争の要素が働いているとすれば、それは米中競争の今後の展開にどのような影響を及ぼしていくだろうか。

様々な領域へ拡大されつつある米中対立の現状を、体制間競争の側面に焦点を当て吟味してみるのが本稿の課題である。もっとも、「体制」競争の内容は多様であり、その全ての側面を限られた紙面で詳細に検討することはできない[2]。例えば、中国が追求しているとされる「権威主義国家にとってより安全な国際環境の形成」という目標の達成には、既存の民主主義政権の転覆から、中国寄りの政権の樹立、または権威主義政権の保護や支援など、様々な選択肢が存在する。

ここでは、とりわけ中国の政治経済システムの特徴、並びにそのグローバルな拡大をめぐる議論と実体に焦点を当て、米中間体制競争の現状を理解し、その今後について考えてみたい。というのも、仮に普遍性を持つ「中国モデル」なるものが存在し、その体系化と「輸出」に中国政府が積極的に取り組んでいるとすれば、それは米中関係がイデオロギー的対立の様相を帯びてきたという明確な証拠であり、米中対立は今後様々な分野においてさらに激化していくことが予想されるからである。しかし、仮にそうでない場合は、米中体制競争の本格化を説く近年の言説は、個々の政策の具体的な内容と成果という観点から再検討されなければならない。

総じていえば、米中の体制間競争が本格化してきたという見方は、統治モデルの輸出や拡散という側面に注目すれば、必ずしも実体を伴っていない。しかし他方で、アメリカとの競争の拡大と長期化の可能性は、国家と社会を巻き込んだ新たな資源動員の戦略を要請するものであり、関連する政策方針の具体的内容にこそ、体制競争の実態がより明確に表れてくることと考えられる。本稿では、とりわけ軍事と技術分野における新たな資源動員の戦略として中国政府が意欲的に推進している軍民融合の政策方針を事例として、米中間の「システム競争」の一端を覗いてみたい。

1. 米中体制競争の言説

まず、米中間の体制競争について近年、どのような見方が提示されてきたかを確認してみよう。米中間の体制競争に対する最もクリアーな認識はトランプ政権の内側から発信されている。副大統領のペンスは、「中国政府は、抑圧の範囲を世界に広げようとしている」と断じ、国務省政策企画室室長のスキナーは、在任当時「中国との競争は、根本的に異なる文明との競争」という発言を行い、米中両方で大きな反響を呼んだ。こうした政府高官

の発言が単に個人的な見解を披瀝したものでないことは、公式の政策文書にも関連する指摘が表れてきたことからも明らかである。例えば、2017 年 12 月にトランプ政権が発出した『国家安全保障戦略』では、米中競争の本質を「抑圧を好む国家と自由を好む国家間の政治的な競争」と捉えた上で、中国は「前例のない方法で権威主義体制の性質を広げている」と記した。同様に、翌年の『国防戦略』でも「中国とロシアは自らの権威主義モデルに合致する世界を作り上げようとしている」という指摘がなされている。ここに共通するのは、体制競争は米中競争の本質であり、背景にあるのは「抑圧の範囲を世界中に広げようとする」中国政府の意図と戦略への注意喚起である。

もちろん、政治体制やイデオロギー領域における米中競争の展開を注目しているのは政権内部の人々だけではない。学術界に目を転じれば、米中体制競争をめぐる議論には、概ね次の三つのパターンが見られる。第一に、イデオロギーや体制競争は、米中対立の本質であり、かつ核心的動因であるという指摘がある。この見方に立てば、体制競争は、近年における米中対立の結果ではなく、むしろその根源である。代表的論客のブランズによれば、体制競争の主な動因は、一党支配体制の存続に対する中国共産党の不安と意志である[3]。すなわち、国内社会の安定に不安を感じるほど、共産党は、内部統制の強化だけでなく、イデオロギーや政治体制の輸出を通じて体制の存続により安全な国際環境の構築を図るようになり、そうした動きがアメリカとの新たな、またより根源的な摩擦を引き起こす、というロジックである。もっとも、国家・社会関係に対する共産党指導部の不安が中国の対外政策に影響を及ぼす原因であるとの指摘は以前より存在していたが[4]、それが積極的なイデオロギー攻勢につながるという主張は新しいものである[5]。

第二に、体制競争は米中関係の主要な側面であり、同時に、米中競争を戦う上で不可欠な戦術である、という主張がある。例えば、フリードバーグは、「中国の指導者は自らの統治モデルを積極的に広めようとはしないかもしれない」としつつ、「しかし影響力の増大とともに、中国が他の権威主義政権を強化し、さらに若い民主主義政権を弱めようとするような行動をとりはじめている」ことを強調する[6]。興味深いのは、体制の輸出に中国が実際どのような意図を持っているかはともかく、イデオロギー競争の面を強調することは、様々な領域へと拡大されつつある米中競争を有利に戦うための、具体的には、米国内外の世論動員のために欠かせない戦術であるという点である。

最後に、第三のパターンは、体制競争は米中競争の一つの側面ではあるが、その本質でも、勝敗を決める基準でもないという指摘があり、まだ多くの学者がこうした見方を支持している[7]。

ところが、米中間の体制競争をめぐる言説は、ワシントンからのみ発せられているわけではない。もう一つの発信源は、北京である。中国の指導者としては珍しく、習近平自身、中国の統治モデルの普遍性と優越性、さらにはその伝播の可能性を公に述べているからである。例えば、2016 年の中国共産党創立 95 周年の記念式典で習近平は、「中国の人民は、より良い社会システムへの人類の模索に、自信を持って中国のソルション【中国方案】を提示する」と述べている[8]。2017 年の 19 回党大会では、中国の近代化への道は、「独立を保ちつつ発展を加速させたい国や民族に新しい選択肢を提供する」ものであると主張した[9]。もっとも、同年末の世界政党会議において「我々の問題をうまく解決することこそ、人類運命共同体の建設に対する最大の貢献」とすることで早速にトーンダウンを図っている[10]。

カンボジアのフン・セン首相やミャンマーのアウンサン・スーチー国家顧問をはじめとする発展途上国のリーダーが集まったところで、習近平は「我々は、外国のモデルを『輸入』することも、中国のモデルを『輸出』することも、他国をして中国の方法を『模倣』するよう要請することもしない」[11] と強調している。

このように、それぞれの言明の意図やニュアンスに違いがあるものの、統治システムの特質とその違いが対外関係に持つ意味が、米中両国の政策決定者に改めて認識されてきているということは事実である。そうすると、米中対立の現状を理解し今後の展開を考える上で重要なのは、こうした認識の変化が対外政策の中にどのように具体化され、またどのような成果を遂げてきたのかを検証することである。次節では、統治モデルの伝播という政策目標に注目して現状の理解を試みたい。

2.「中国モデル」の普及？

端的に言えば、米中間のイデオロギーまたは文明競争を強調する最近の言説が、中国の対外行動と影響力に関する十分な経験的・理論的根拠を持ち備えているとは言えない。中国共産党が、その統治形態の維持にとってより安全な国際環境の形成に努めていることは事実であるかもしれない。しかしそのことと、権威主義体制の拡大を通じて世界中の民主主義を敗北させる「大戦略」を中国が追求していることとは、必ずしも同じでない。さらに、他国の観点からすれば、中国の成功を驚嘆の眼で見ていることと、統治に関する具体的な決定に「中国モデル」を適用することは次元を異にするものであり、後者の点を証明するにはより緻密な証拠集めの努力が必要になる。

もっとも、中国の体制輸出の試みには歴史的前例がある。文化大革命期にピークに達した毛沢東の「革命輸出外交」がそれである。例えば当時のビルマ（ミャンマー）政府との関係に見られるように、在外公館および現地の中国人コミュニティーを動員した革命の伝播は、中国と第三世界の多くの国々の関係に重大なダメージを与えた[12]。こうした革命外交の前例は、毛沢東時代の中国外交全体を特徴付けるものではないものの、依然として批判的な視点から論じられている。

ところが、権威主義モデルの輸出は、既存の民主主義政府の転覆を通じてのみ実現できるわけではない。モデルそれ自体に内在する効用や魅力が相手側の自発的な受容を促し――すなわち輸出の努力がなくても、モデルが自然に拡散していくことも考えられる。

では、「中国モデル」は拡散されてきたのだろうか。一見すると、「中国モデル」の魅力は明らかである。何しろ中国の台頭は、経済成長に民主主義は必要条件ではないことを示したのであり、その伝播に中国政府の意図的な努力を要しないように見える。事実、グローバルな自由市場に内在する巨大なリスクが曝け出された 2008 年の金融危機の前から、「中国モデル」の成果は国際的な注目を集めていた。

しかし、上述したように、中国の成功に畏敬の念を抱くことは、統治制度の整備や個別の政策決定に中国の経験を参考にすることを必ずしも意味しない。実際、「中国モデル」が海外でどれほど自覚的に受け入れられてきたかという点について、該当する例を見つけるのは容易でない。歴史的・文化的条件から最も近いとされる台湾は「中国モデル」の正統性そのものを否定している。なお、一時期ではあるが中国から政策アドバイザーを受け入れるなどして、中国の発展経験の輸入を進めていたミャンマーと北朝鮮は、今や明示的に

「中国モデル」とは異なる近代化の道を歩もうとしている。

もっとも、「中国モデル」の受容に控えめなのは、地政学的位置や勢力分布の状況などの要因が働いた結果かもしれない。しかしより重要な理由は、模倣であれ学習であれ「中国モデル」の受容が難しい、ということである。

そもそも中国の成功経験を「モデル」として定式化するには、次の二点を明確にしておかねばならない。第一に、「中国モデル」とは何か、すなわち、中国の経済成長を可能にした核心的要素とは何かを明確にしなければならない。第二に、中国の経験を、異なる文脈において再現できることを論証しなければならない。そして、こうした論点をめぐる様々な議論の中で形成された一つのコンセンサスは、端的に言えば、中国の経験は特殊であること、つまり中国の成功は極めて稀な政治経済的条件の組み合わせによって可能になった、ということである。

例えば、経済学者のバリー・ノートンは、中国の経済発展の条件として、① 市場のサイズ、② 比較的良質でかつ長期間抑制されてきた大量の労働力、③ 市場と融合された権威主義政治システムを挙げている[13]。そのポイントは、第一に「中国モデル」を独裁政治と市場経済の単なる結合と見ることはできないこと、もう一つは、少なくとも 2000 年代までの中国の経済成長はその多くを市場と競争の導入に依存してきたということである。政治学者のユエンユエン・アンの言葉によれば、中国の経済奇跡をもたらしたのは、国家の統制というよりは「方向付けられた現場主義（directed improvisation）」とでも呼ぶべきものである[14]。

後者の指摘をさらに敷衍すれば、改革開放期の持続的な経済発展を可能にした「中国モデル」の特徴は、時期と場所によって多様な発展のパターンが存在してきたという点に見出される[15]。そこに共通の基盤があるとすれば、イデオロギーの制約を取り外すとともに、官僚組織に一定の方向性とインセンティブを提供することで、状況の変化に応じた政策変化を継続的に導き出した「ディレクター」としての共産党の役割である。改革開放期の党指導部は、公式の政治的権利を市民社会に与えることはなかったが、経済社会環境の変化に敏感な官僚組織を作り出すことには成功したのである。

こうして考えると当然のことかもしれないが、「中国モデル」のエッセンスとは何かについて、中国の政策決定者の間に何かしらのコンセンサスが存在しているようには見えない。「中国モデル」の参照可能性を主張するリーダーの姿は確かに新しい。しかし、習近平を含む共産党指導部から「中国モデル」の中身について説明がなされたことはない[16]。中国の経済発展に貢献したのは、果たして毛沢東思想か鄧小平理論か、中央の計画か分権化か、公共投資か民間資本か、さらにそれらの要素の間にはどのような均衡が必要かをめぐり、論争はなお続いている。

3.「中国モデル」の競争力：軍民融合を中心に

このように「中国モデル」の輸出と拡散の現状のみに着目すれば、米中間の体制競争が上記した言説が示唆するほど本格化しているとは判断しにくい[17]。しかし、これは米中対立の展開に体制間競争の要素が全く存在しないということを意味しない。冷戦期のような、イデオロギーや統治モデルの普及を目指した動きは今なお顕在化していないとしても、長期化が予想される米中競争を有利に戦うための国家・社会の一体化した努力は始まってお

り、その中で、既存の発展モデルの競争力が改めて問われている。ここでは、先端技術の開発と軍事利用をめぐる競争への対応戦略として「軍民融合」政策を取り上げ、米中間体制競争の現状を確認してみよう。

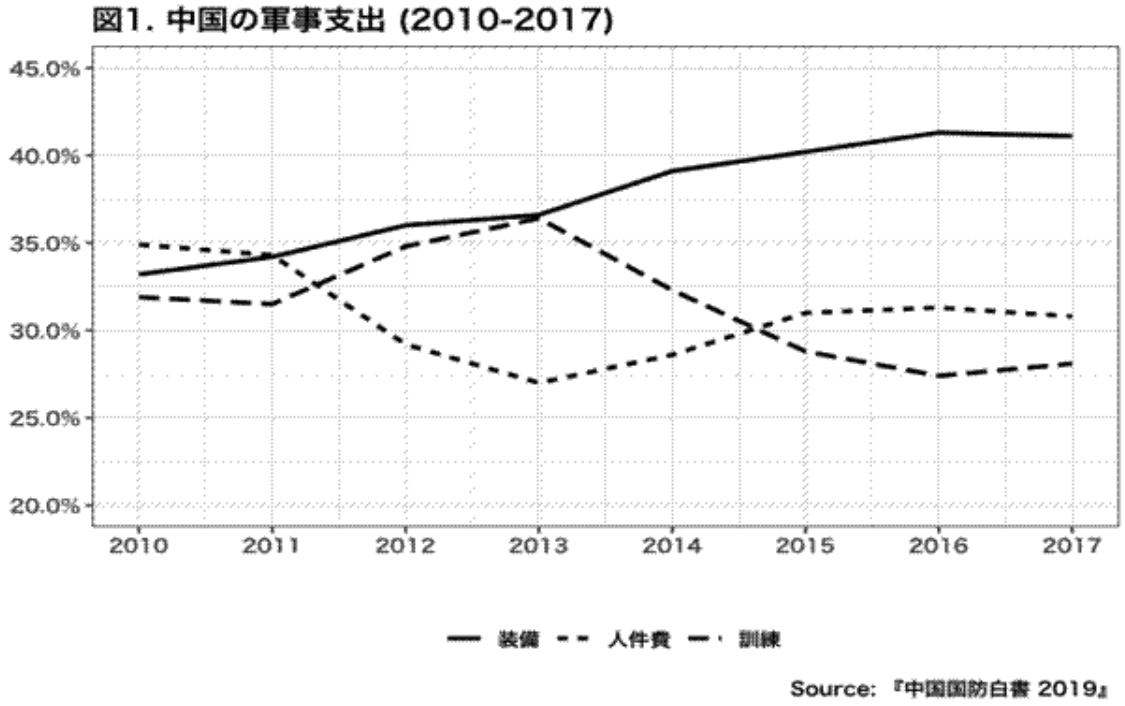
一帯一路を、オバマ政権期から具体化してきたアメリカの外交的圧迫への一つの対応戦略として捉えることができるなら、近年米中競争の核心領域に急速に台頭してきた科学技術、とりわけ軍事転用可能な先端技術分野における中国の長期的競争戦略を集約しているのが、軍民融合の政策方針である。

軍民融合は、習近平政権の成立後に新たな意味づけがなされてきたとはいえ、軍事力の増強に民間の資源を活用するという発想そのものは、現政権に始まったものではない。広く軍事と経済の関係を再設定するという意味では、政策の起源を改革開放の初期にまで遡らせることができるし、国防産業の改革という動機を重視すれば、1990 年代末の国有企業改革の動きに政策の起源を見いだすこともできる。特に後者の動機に注目すれば、胡錦濤政権期にすでに類似した政策案が出されていたことも見逃せない。民間企業との協力を通じて国防関連の国有企業の生産性向上をはかる「軍民結合」の政策案がそれである[18]。

ただ、このように前の時期や政権との連続性を強調することは、習近平政権が実施している軍民融合政策の画期性を否定することにはならない。中でも注目すべきは、軍民間のバリアなき協力が、防衛産業改革の枠組みという位置付けから、国家の経済発展と軍事発展を統合、牽引するためのナショナル・ストラティジーに引き上げられたということである[19]。こうした新たな意味付けの背景には、前政権の試みとの差別化をはかるという意図はもとより、アメリカとの戦略競争の本格化という国際戦略環境の変化が重大な要因をなしていることを指摘できよう。

加えて、もう一つの背景として考えられるのが、中国経済の失速である。アメリカとの戦略競争の本格化は、軍事技術の進歩と戦争形態の変化といった、従来から認知されていた安全保障環境の変化と合わさって、国防体制のさらなる近代化を目指すには、量質ともに以前の水準を超える資源の投入が不可欠であることを示唆している[20]。しかし、財政の面では、経済成長の失速と社会福祉の負担増大により、国防建設に対する優先的、追加的な資源の配分は期待できそうもない。さらに、予算内の資源配分でも、人員削減を通じた人件費の節約のみでは､増大する装備拡充のニーズについていけないのは明らかである（図1)。

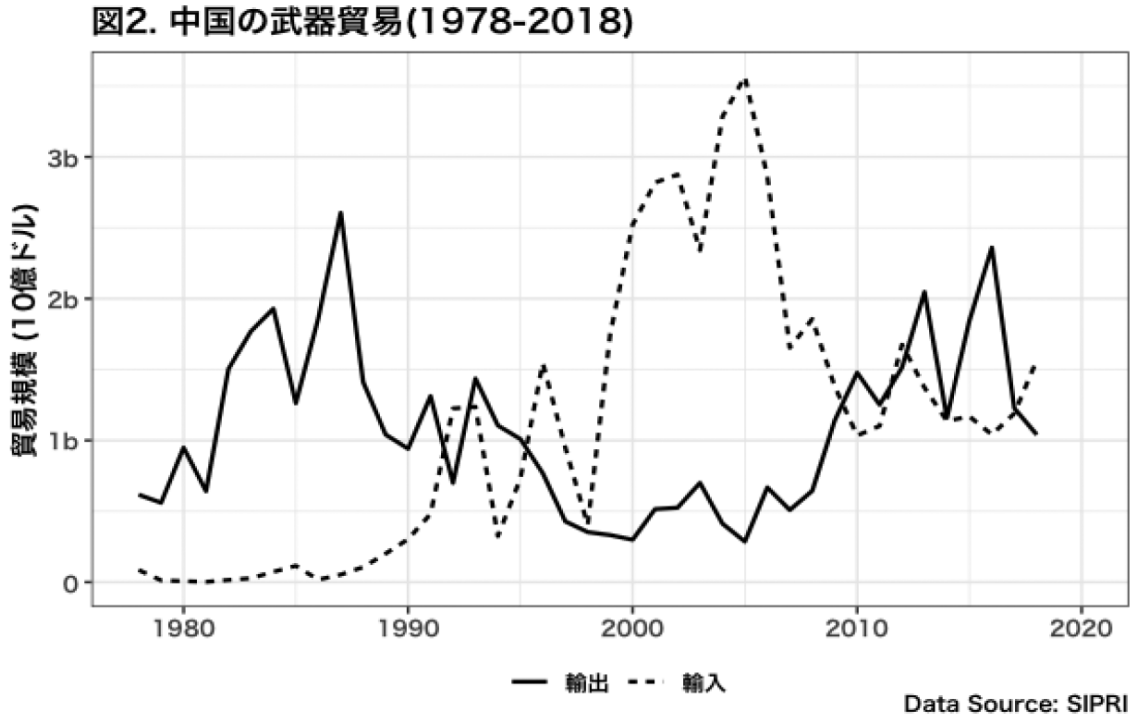
こうしてみると、軍民融合は、広く言えば国防近代化のための新たな資源動員戦略という捉え方も可能である。では、従来の類似した試みに比して、軍民融合にはどのような特徴があるだろうか。一つの特徴は、胡錦濤政権期の政策が、軍民を「繋げる」ことで国防分野の国有企業の生産性を上げることに主眼があったとすれば、今回の軍民融合は、軍民の各要素を有機的に「統合」し､「イノベーション主導の発展モデル」の基盤にすることが掲げられているという点にある。すなわち、軍民協力の理想的なあり方としての「融合」とは、軍民それぞれの発展を一つの全体に統合することであり、その際のキーワードとなるのは「資源の共有」と「協調発展」である。資源共有の具体的なイメージは、民間資本の導入から、技術の革新と共有による商品化、さらにそのさらなる改良による市場と資本流入の拡大に至る好循環を作り出すことである[21]。最初の資本導入を除けば、少なくとも想定としては、軍民間の資源の共有に重きが置かれているのが特徴と言える。

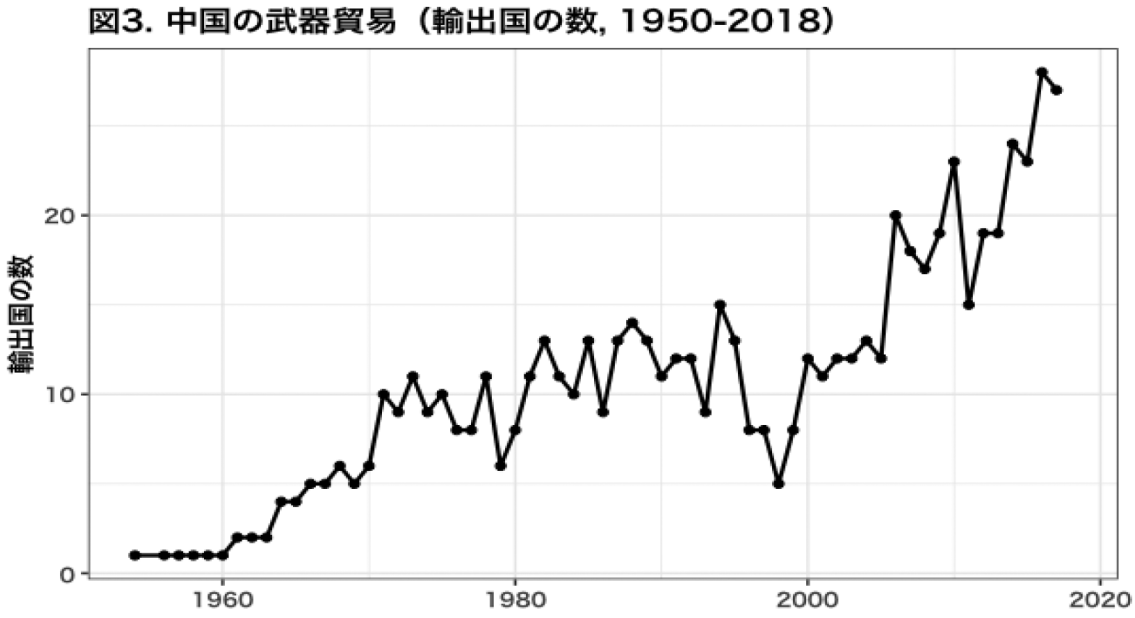


このようにかなりの画期性を持つ政策構想であるが、肝心なのはもちろん、政策実施の状況である。まず政策執行の理念・組織基盤の整備には、上述した「経済と国防の融合発展に関する意見」の発出とともに、軍内装備部門の組織再編が行われた。具体的には、既存の総装備部（General Armaments Department）を中央軍委装備発展部（CMC Equipment Development Department）に改編すると同時に、総装備部の国防科学技術委員会は中央軍委直属機構へ格上げされた。

とはいえ、現在のところ、軍民融合政策の中核的な推進主体となっているのは、国防関連の国有企業と地方政府のようである。とりわけ前者の役割が強調されているのは、従来よりの改革努力により、国防産業部門が先端技術の導入と改良という面で既に一定の成果を遂げているからである。具体的には、1999 年の関連企業の統廃合をきっかけとして、外国の先端技術の導入から解析、再製品化、改良に至るサイクルが確立した[22]。図 2 に見られるように、2000 年代にはいり、海外からの武器の輸入が進行したのがこうした政策実施の流れを反映している。こうした政策的試みの結果として、2010 年代に入ると中国は武器の純輸出国になり、その成果は、輸出の対象国の数でも、輸出品目の多様さにも顕著に現れてきている（図 3、4）。

軍民融合の実施体制と関連して、さらに注目される動きは、2017 年 1 月の中央軍民融合発展委員会の成立である。弁公室主任を務めていたのは政治局常務委員の張高麗（現在は韓正）であった。軍民融合の政策推進に対するリーダーシップのコミットメントを示すと同時に、軍民協力の調整プラットフォームの所在と組織構成を明確にするものであった。当委員会の主催した 2018 年 10 月の座談会には、国家発展改革委員会、国務院国有資産監督管理委員会、全国工商連、軍委戦略規画弁公室、清華大学、陝西省、青島市、中国航空工業集団などが出席していた。こうした中央の動きは地方にも踏襲され、省レベルにおけ

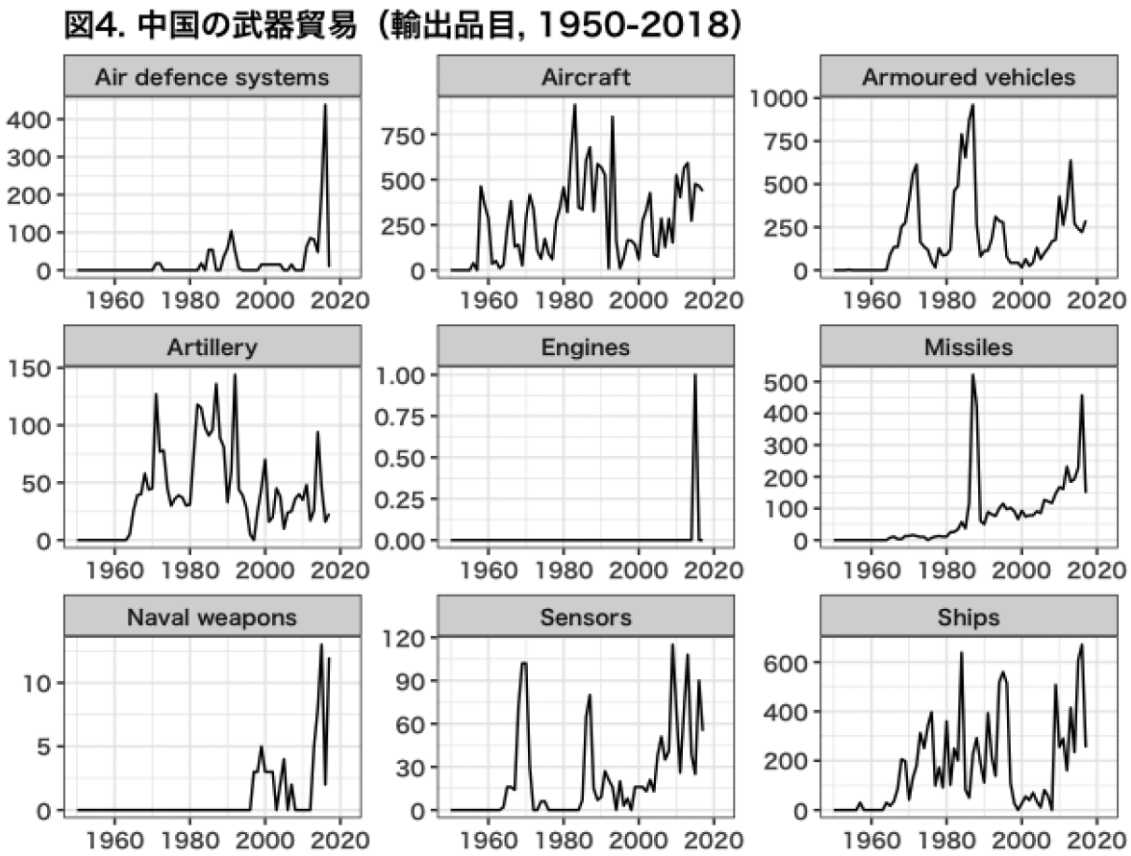




る軍民融合発展委員会の成立とともに、軍民間の多様な協力体制が形成されつつある[23]。

むすびに

米中間の体制競争が本格化してきたという見方は、少なくとも現時点においては、必ずしも実体を伴っていない。とりわけ中国による統治モデルの輸出や拡散を指摘する一部の議論は、どちらかといえば、民主主義体制の拡散に努めてきたアメリカの外交政策のいわば「ミラー･イメージ」の性格が強く、十分な論理と根拠に裏付けられているものではない。加えて言えば、米中の体制競争をめぐる言説は、米中競争への（アメリカ国内の）世論喚



起のための一種の戦術としてみることもできる。

さらに、今後の中国外交に、仮に経済成長のみならず、権威主義体制に有利な国際環境の創出という目標がより明示的な形で加わってきたとしても、それが他の経済・安全保障上の政策目標より優先されるとは限らない。政治体制を問わず、政策決定者は、外国の世論を操作し、さらには既存の政権を転覆し新たな政府を立てることに伴うコストはもちろん、政策結果の不確実性までを念頭におかなければならないのである。

他方、「中国モデル」をめぐる議論はすでに一段落した感があり、中国の方法論が自然に拡散していく可能性は、少なくとも学術的には否定されている。もっとも、近代化した大国としての地位とアイデンティティを獲得した中国が、今後「中国モデル」の再構築に取り組んでいく可能性は存在する。というのも、「一帯一路」の実施過程、並びに本稿で紹介した軍民融合政策の経緯に見られるように、既存の政策過程や組織体制では対応できない課題が生じてきたからである。したがって当分の間は、これらの新たな政策構想が具体的にどのように執行されていくかを、注意深く観察していくことが不可欠であろう。

ちなみに、軍民融合の政策構想、中でも中国の国防産業を技術革新の消費者から生産者へと変貌させるという試みは、これまでの成果と、既に言明されている政治的意志から考えれば、今後実質的に成果をあげていくことが予想される。結果として、中国の国防産業が外国への依存度を低下させ、より独自な――習近平の言葉で言えば「非対称的な」――発展経路をたどって行くことになれば、米中の戦略的競争はかなり異なる展開を示していくことが必至であろう。

―注―

1 日本において新冷戦の到来を指摘するものとして、田中明彦『ポストモダンの「近代」: 米中「新冷戦」を読み解く』中央公論新社、2020 年、261-267 頁。

2 米中体制競争のより包括的な検討は、Jessica Chen Weiss, “An Ideological Contest in U.S.-China Relations? Assessing China’s Defense of Autocracy,” in Avery Goldstein and Jacques deLisle, eds., *Differences, Dangers, and Dilemmas*。

3 Hal Brands, “China’s Master Plan: Exporting an Ideology,” June 11, 2018. (https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-06-11/china-s-master-plan-exporting-an-ideology)

4 例えば、Susan L. Shirk, *China: Fragile Superpower*, Oxford University Press, 2008.

5 Hal Brands, “Democracy vs Authoritarianism: How Ideology Shapes Great Power Conflict,” *Survival*, Vol. 60, No. 5, 2018, pp. 72-74.

6 Aaron L. Friedberg, “Competing with China.” *Survival*, Vol. 60, No. 3, 2018, pp. 7-64.

7 Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning,” *Foreign Affairs*, March/April 2018. (https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-02-13/china-reckoning); Odd Arne Westad, “The Sources of Chinese Conduct: Are Washington and Beijing Fighting a New Cold War?” *Foreign Affairs*, September/October 2018 (https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-08-12/sources-chinese-conduct); Jessica Chen Weiss, “A World Safe for Autocracy?: China’s Rise and the Future of Global Politics,” *Foreign Affairs*, July/August 2019 (https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-06-11/world-safe-autocracy); Alastair Iain Johnston, “China in a World of Orders: Rethinking Compliance and Challenge in Beijing’s International Relations,” *International Security*, Vol. 44, No. 2, 2019, pp. 9-60.

8 「習近平：完全有信心為人類対更好社会制度的探索提供中国方案」新華網、July 1, 2016. (https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1492012)

9 “Full Text of Xi Jinping’s Report at 19th CPC National Congress,” *Xinhua*, October 18, 2017.

10 “CPC in Dialogue with World Political Parties,” *Xinhua*, December 5, 2017.

11 「習近平出席中国共産党与世界政党高層対話会開幕式并発表主旨講和」*Xinhua*, December 1, 2017.

12 Fan Hongwei, “The 1967 anti-Chinese riots in Burma and Sino-Burmese relations.” *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 43, Issue 2, 2012, pp. 234-256。革命外交の実施により、1966 年から 1969 年の間に 18 カ国から中国大使が追放された。

13 Barry Naughton, “China’s Distinctive System: Can It Be a Model for Others?” *Journal of Contemporary China*, Vol. 19, No. 65, pp. 438-439。少し異なる条件をあげているものの、経済発展における中国の初期条件の特殊性に注目するものとして、Arthur R. Kroeber, *China’s Economy: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, 2016、第 1 章。

14 Yuen Yuen Ang, *How China Escaped the Poverty Trap*, Cornell University Press, 2016. その議論が示唆しているのは、「中国モデル」は確立されたイデオロギー的基盤を持つものでなく、毛沢東死後の中国政治は、イデオロギーの面では機会主義的なアプローチをとってきた、ということである。資本主義を受け入れる中で、マルクス・レーニン主義は希薄化され、儒教をはじめとする伝統思想に対しては一貫した態度を取ってこなかった。

15 改革開放期における中国の経済成長が時期ごとに異なる政策的基盤を持っていたという指摘は、多くの経済学者によってなされている。例えば、梶谷懐『現代中国の財政金融システム：グローバル化と中央・地方関係の経済学』名古屋大学出版会、2011 年；Huang Yukon, *Cracking the China Conundrum: Why Conventional Economic Wisdom Wrong*, Oxford University Press, 2017, Ch.4.

16 Yuen Yuen Ang, “The Real China Model: It’s Not What You Think It Is,” *Foreign Affairs*, June 29 2018 (https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2018-06-29/real-china-model); Xu Chenggang, “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development,” *Journal of Economic Literature*, 2011, Vol. 49, No. 4, pp. 1078-1079.

17 権威主義モデルの輸出と拡大に限らず、既存の権威主義政権の保護や支援における中国外交の行動とその結果に関する実証研究の結果は否定的である。例えば、Julia Bader, “China, Autocratic Patron? An Empirical Investigation of China as a Factor in Autocratic Survival,” *International Studies Quarterly*, Vol. 59, Issue 1, 2015, pp. 23-33; Axel Dreher et al., “Apples and Dragon Fruits: The Determinants of Aid and Other Forms of State Financing from China to Africa,” *International Studies Quarterly*, Vol. 62, Issue 1, 2018, pp. 182-

194 を参照。

18 Brian Lafferty, “Civil-military Integration and PLA Reforms,” Phillip C. Saunders et al, eds., *Chairman Xi Remakes the PLA: Assessing Chinese Military Reforms*, National Defense University Press, 2019, pp. 627-660.

19 「経済建設と国防建設の融合発展に関する意見」（2016 年 7 月）

20 Eric Hagt, “Emerging Grand Strategy for China’s Defense Industry Reform,” in *The PLA at Home and Abroad: Assessing the Operational Capabilities of China’s Military*, Roy Kamphausen et al, eds., Strategic Studies Institute, 2010, pp. 481-546.

21 こうした政策意図を明瞭に表現しているスローガンとして「軍転民、民参軍、一種資源投入産生多種効益」である。中でも、民が軍に参加する経路を開くこと、また軍と民の統合を通じた一種のシステム効果が生じることが想定されている。

22 Evan S. Medeiros et al, eds., *A New Direction for China’s Defense Industry*, Rand Corporation, 2002; Tai Ming Cheung, “Innovation in China’s Defense Technology Base: Foreign Technology and Military Capabilities,” *Journal of Strategic Studies*, 2016, Vol. 36, No. 5-6, pp. 728-761.

23 梅陽・紀建強「『条塊治理』：軍民融合発展中的地方政府」『北京理工大学学報（社会科学版）』Vol. 23, No. 3, 2019, pp. 133-142.

第 8 章　中国のインフラ・ファイナンス
―国家開発銀行、中国輸出入銀行、アジアインフラ投資銀行と新開発銀行の融資実績比較―

渡辺　紫乃

はじめに

中国は近年、国外で積極的にインフラ投資を行っている。そのための資金を提供しているのが、中国の政策的貸付を行う政策性銀行である国家開発銀行（China Development Bank、以下中国開銀）と中国輸出入銀行（The Export-Import Bank of China、以下中国輸銀）、中国独自の開発投資ファンドであるシルクロード基金（Silk Road Fund）である。また、中国が主導して設立したアジアインフラ投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank、以下 AIIB）と、ブラジル・ロシア・インド・中国・南アフリカ（Brazil、Russia、India、China、South Africa、以下 BRICS 諸国）が共同で設立した新開発銀行（New Development Bank、以下 NDB）も、アジアや BRICS 諸国を中心にインフラ建設の資金を提供している。

中国は、これらの金融機関を何らかの意図によって使い分けようとしているのだろうか。これらの金融機関はどのように差別化されているのだろうか。中国の意図を知ることは非常に困難であるが、近年の中国開銀、中国輸銀、AIIB と NDB の 4 銀行の融資実績を分析することで、中国のインフラ・ファイナンスの実態を解明する一助としたい[1]。

1. 中国の政策性銀行の誕生

中国の金融機関の役割は、建国以来大きく変化してきた。計画経済の時代には、中央政府の財政部が資金を集めて国営企業に配分する機能を担っていた。金融機関は、現金業務と決済業務が中心で、貸付業務は超過資金を一時的に融通する程度であった。

その後、市場経済が導入されると、国営企業は運転資金を 1983 年 7 月から、固定投資資金を 1985 年 1 月から銀行借入で賄うことになった。国営企業による資金調達と運用を支えるものとして、1984 年に「中国人民銀行＋ 4 大銀行」の体制ができた[2]。4 大銀行とは、中国銀行、中国建設銀行、中国農業銀行、中国工商銀行の 4 つの国営商業銀行を指し、1980 年代までは国家専業銀行とも呼ばれた。以後、1994 年に中国開銀、中国輸銀と中国農業発展銀行（以下、農発行）の 3 行の政策性銀行が創設されるまで、中国の政策金融も 4 大銀行が担ってきた。

中国人民銀行は中国の中央銀行である。国務院による 1983 年 9 月の「中国人民銀行が中央銀行機能を専門的に行使することに関する決定」や 1993 年 12 月の「金融体制改革に関する決定」を経て、中国人民銀行が金融政策の制定と実施と金融業に対する厳格な監督管理を行うことになった。翌年 3 月に制定された「中国人民銀行法」でこの二つの機能が規定された[3]。

中国銀行は 1912 年に設立され、外為業務を担ってきた。中国建設銀行は 1954 年に設立され、主に中長期の投融資業務を行ってきた。中国農業銀行は 1955 年に設立された農村向けの銀行である。中国工商銀行が一番新しく、1984 年に中国人民銀行から分離される形で設立され、都市部の商業行向け貸付を行う銀行となった。

1990 年代には 4 大銀行から国や地方の財政運営業務を外し、本格的な商業銀行とする改革が行われた。まず、1993 年 12 月に「国務院の金融体制改革に関する決定」が出され、中国開銀、中国輸銀、農発行の 3 大政策性銀行を設立する方針が示された[4]。それまで 4 大銀行が政策性銀行業務と商業性銀行業務の両方を担っていた。しかし、政策性銀行業務を忠実に履行できず、商業銀行の自己採算責任も徹底できないという中途半端な状況であった。そこで、4 大銀行の業務から政策金融を分離し、4 大国営銀行を国有商業銀行とすることで、問題の解決をはかった[5]。当時、4 大国営銀行が政策融資を行ったことが 1992 年からのインフレにつながったとの中国当局の認識もあった[6]。

その結果、1994 年には政策金融を行う政策性銀行として、中国開銀、中国輸銀、農発行の 3 行が設立された[7]。これらの政策性銀行は、金融債の発行や国外での資金調達、中央銀行の貸付や他の銀行からの短期融資によって貸付資金を集め、国家保証の政策金融の資金を提供することになった[8]。

2. 中国の政策性銀行の概要

中国開銀は、1994 年 3 月、「国家開発銀行の設立に関する国務院の通知」に基づき、国務院に直属する政策性銀行として正式に設立された。中国開銀は、部級（日本の省庁に相当する組織と同格）であり、総裁と副総裁（複数名）は国務院が任命することになった[9]。中国開銀の主要な任務は、長期間にわたって安定した資金を提供することであり、政策的な国家重点建設プロジェクトへの貸付と利息補填業務を行うことになった[10]。登記資本金の 500 億人民元は財政部が拠出した。本部は北京に置かれ、1996 年 5 月に中国人民銀行によって承認され、武漢に支店が、成都と西安、深圳に駐在員事務所が置かれた。1998 年には中国投資銀行と合併し、中国開銀は 27 支店を持つことになった[11]。

中国開銀は、中国国内の開発を主目的とする銀行である。設立当初の主な国際業務は、①国際金融機関や外国政府からの借入窓口、②海外での債券の発行、③中国政府の外資導入計画に基づく海外からの商業貸付の借入であり、海外から資金調達を行う機能が中心であった[12]。なお、中国開銀は設立初期、リスク管理に対する意識が低かった。なかでも政策金融は依然として国家財政の延長とみなされ、貸付リスクは高まる一方で、1997 年末の不良債権貸付額は全体の 40% に達した。その後、政策性金融も徐々に軌道に乗り、状況は改善していった[13]。

中国開銀は、中国人民銀行の監督下におかれた。融資プロジェクトは、国家計画委員会（1998 年 3 月に国家発展計画委員会、2000 年 3 月には現在の国家発展改革委員会に改称された）、国家経済貿易委員会（2003 年 3 月に対外貿易経済合作部と合併して現在の商務部となる）、財政部の承認により決定されることになった。また、貸付金利と利子補給は、中国人民銀行、国家計画委員会、国家経済貿易委員会、財政部の承認により決定され、利子補給の予算は財政部が支出することになった[14]。

中国輸銀は 1994 年 4 月に設立された[15]。中国の対外貿易において重要な役割を担う銀行として位置付けられた。主な目的は、大型の機械・電気設備の輸出入のためのバイヤーズ・クレジットとサプライヤーズ・クレジットの提供、中国銀行による機械・電気製品輸出信用のための利子補給や輸出信用担保、機械電気製品やフルセット設備などの資本性物資の輸出のための政策金融の提供、外国政府からの借款の転貸や中国政府の対外援助の一種で

ある優遇借款の貸付業務であった[16]。1995 年から外国政府貸付転貸業務を開始したことで、外国政府の資金を使って、中国国内でエネルギー、運輸、郵便・電信などの基礎インフラプロジェクト、エネルギーや水の供給・環境保護などの公益プロジェクトや農業プロジェクトも実施することになった[17]。中国輸銀の登記資本金は 33.8 億人民元であり、金融業務は中国人民銀行の監督と指導を受けることになった[18]。

農発行は、1994 年 11 月に農業政策を担う銀行として設立された。登録資本金は 200 億人民元である[19]。設立初期は、主に国家の食料や綿、油脂の備蓄と農副産物の共同買付、農業開発などに関する政策金融、農業支援資金の代理財政支出と使用の監督を行った。1998 年に国務院は農発行の業務調整を行い、農発行は買付資金の提供と管理、食料や綿、油脂の流通体制改革に関する業務を中心に行うことになった[20]。

2000 年代以降、中国開銀は、中国企業の海外進出のための資金提供を行うことで国際業務を拡大させた。商業銀行にはリスクが高すぎる分野のプロジェクトを資金力とリスク管理能力を誇る中国開銀が担うことになった[21]。この時期、中国開銀の業務に「開発性金融」という表現が使われ始めた。これは、「商業銀行的な収益重視の方針を主としつつ、国家の発展戦略に従った開発案件に対する中長期の資金提供を行う」ことである[22]。中国開銀は、国家の発展戦略に関連するプロジェクトに対して資金提供する際はコマーシャルベースで行うという趣旨であろう。

この表現は、1998 年から 2013 年まで中国開銀の総裁を務めた陳元が使い始めたとされる[23]。陳元は、北京市党委員会常務委員などを経て、1988 年 3 月から中国人民銀行副総裁を務めた。陳雲副総理の長男で、太子党である。一時は陳元が後述の NDB の初代総裁になるという憶測もあった[24]。

2005 年 9 月、発改委と中国開銀は「対外投資重点プロジェクトの資金調達支援を更に強化することに関する問題の通知」を出し、中国開銀は、中国企業が海外進出する際に出資金も貸し出すようになった[25]。具体的には、①海外資源開発プロジェクト、②海外の生産型プロジェクトと基礎インフラプロジェクト、③海外研究開発センタープロジェクト（海外の技術・管理経験・専門人材を活用するため）、④海外企業の合併・買収プロジェクトの 4 つが対象となった[26]。

2006 年以降、中国では政策性銀行の商業銀行化が進められた。2007 年 1 月の全国金融工作会議で、中国開銀の商業銀行化を先行させる方針が出された。同年 12 月には外貨準備から 200 億ドル（1461 億元）増資され、同行の自己資本は 2006 年末の 500 億元から 1961 億元に増加した。さらに、2008 年 12 月には株式制銀行に転換した[27]。このとき、1039 億元が増資され、自己資本は 3000 億元になった[28]。株主は、財政部が 51.3%、中央匯金投資有限責任公司（以下、中央匯金）が 48.7% となり[29]、国務院の直轄から外れることになった。なお、中央匯金は 2003 年に設立された中国政府系の金融持ち株会社である。

しかしながら、2008 年 9 月のリーマン・ショックから世界金融危機に発展したことを契機に、政策性銀行の商業銀行化が再考されることになった。商業銀行によるインフラ投資、公共施設や国家の重要戦略領域などへの融資は困難であるとの認識が広まったことが背景にあった[30]。

その後、2015 年 4 月に公表された国務院による政策性銀行の改革方針では、中国開銀は開発性銀行の立場を維持する一方で、中国輸銀の改革においては政策性銀行としての立場

を強化し、農発行は政策性業務を主体とする方向への転換が行われることが確認された。この結果、中国開銀のみが開発性金融を主とする政策性銀行と位置付けられた。同年 7 月、中国政府は外貨準備から中国開銀には 480 億ドル、中国輸銀には 450 億ドル増資し、資本金はそれぞれ 3067 億元から 4212 億元、50 億元から 1500 億元になり、自己資本比率は 11.41%、12.77% と強化された[31]。以後、今日に至るまで、中国開銀は国外での中国企業によるインフラ投資の主要な財源となっている。

3. 中国開銀と中国輸銀の融資実績

中国開銀と中国輸銀の融資の詳細は依然としてよくわからない。しかし、毎年の事業報告書には若干のデータが開示されている。中国開銀の 2018 年末時点の融資残高は、11 兆 6789 億人民元（1 兆 6769 億ドル相当）であった。そのうち、外貨建ての融資残高は 2510 億ドルであり、全融資残高の約 15.0% を占めた。クロスボーダー人民元建て融資（現地貸付）は 957 億人民元（137.4 億ドル相当）であった。また、同年末の「一帯一路」関連融資額は 185 億ドルで、当該金額が開示され始めた 2015 年以来の累計額は 636 億ドルに達した。

表 1：国家開発銀行の融資実績（単位：10 億米ドル・人民元）

年	一帯一路関連融資額（10 億ドル）	外貨建て融資残高（10 億ドル）	クロスボーダー元建て融資残高（10 億人民元）	総融資残高（10 億人民元）
2013	–	250.5	63.0	7148.3
2014	–	267.0	56.4	7941.6
2015	14.9	276.0	69.0	9206.9
2016	12.6	–	–	10318.1
2017	17.6	261.7	83.4	11036.8
2018	18.5	251.0	95.7	11678.9
合計	63.6	–	–	–

出典：Annual Report（各年版）より作成

中国輸銀は、中国開銀に比べると融資規模が 3 分の 1 程度と小さく、2018 年末時点の総融資残高は 3 兆 3752 億人民元（4846.3 億ドル相当）であった。中国企業による国外でのインフラ建設のための資金は、対外協力貸付残高 8862 億人民元（1272.4 億ドル相当）のなかに含まれると思われる。対外協力貸付は中国企業が外国政府や国外の金融機関や企業と取引をする際に提供される貸付であり、その内訳は以下の表 3 のとおりである。なかでも対外請負工事貸付（中国語では対外承包工程貸款）は海外のインフラ建設の工事を請け負う中国企業への貸付であり、2018 年末残高は 7310 億人民元（1049.6 億ドルに相当）であった。

なお、中国輸銀は対外協力貸付のセクターや地域別の融資状況などの詳細を公表していない。また、中国輸銀が毎年提供している、日本の ODA の円借款に相当する人民元建ての優遇借款の金額も事業報告書では開示されていないため、詳細な分析はできない。

4. アジアインフラ投資銀行の融資実績

2015 年 12 月に中国主導で設立された AIIB は、当初「一帯一路」関連プロジェクトに資金提供する国際開発金融機関とみなされ、国際社会の注目を集めていた。今日では創設から 4 年以上が経過し、AIIB の融資実績がある程度積みあがってきた。AIIB は「アジアイ

表２：中国輸出入銀行の対外融資実績（単位：10 億人民元）

年	対外貿易貸付残高	クロスボーダー投資貸付残高	対外協力貸付残高	境内対外開放支持貸付残高	総貸付残高	総資産総額
2014	801.3	167.8	465.9	362.9	1787.3	2469.1
2015	891.4	206.3	571.9	478.5	2148.2	2935.2
2016	994.4	235.7	681.6	602.5	2541.1	3439.3
2017	963.9	252.1	756.7	904.1	2876.8	3735.9
2018	1076.5	272.6	886.2	1139.9	3375.2	4193.7

出典：Annual Report（各年版）より作成

表３：対外協力貸付残高の内訳（単位：10 億人民元）

年	2015	2016	2017	2018
対外請負工事貸付	477.622	562.777	638.003	731.004
国際ソブリン協力貸付	42.368	44.634	45.023	63.332
金融機関協力貸付	42.474	61.855	53.51	65.34
転貸付	5.298	6.302	6.30	6.082
その他貸付	4.157	5.982	13.913	20.42
対外協力貸付	571.919	681.55	756.749	886.178

出典：Annual Report（各年版）より作成

ンフラ投資銀行」の名前のとおり、インフラとその他の生産性分野を融資対象としている。世界銀行やアジア開発銀行などの国際開発金融機関とは異なり、貧困削減を謳っていないことは注目に値する。

AIIB の貸付は米ドル建てであり、通常貸付と特別基金貸付がある。通常貸付は、2016 年 1 月の操業開始から 2019 年末までの 4 年間で合計 61 件、約 118 億 8380 万ドルであった。AIIB の 4 年間の融資総額は、中国開銀の 2018 年の「一帯一路」関連融資額（185 億ドル）よりも小さいことは特筆に値する。

AIIB の過去 4 年間の融資額の内訳は、2016 年に 8 件、16 億 9400 万ドル、2017 年に 15 件、25 億 8960 万ドル、2018 年は 10 件、31 億 5339 万ドル、2019 年は 28 件、44 億 4681 万ドルであった[32]。AIIB 総裁の金立群が創設 5 ～ 6 年後には年間融資額を 100 ～ 150 億ドル規模にしたいと考えていたことからすれば[33]、今日までの AIIB の融資姿勢は想定以上に慎重である。

しかも、61 件の融資案件のうち、少なくとも 29 件が他の国際開発金融機関との協調融資であり、単独融資は全体の 5 割程度にすぎない[34]。とはいえ、協調融資の割合は徐々に減ってきている。2016 年は 8 件のうち 6 件（75%）が協調融資で、相手先は世銀グループが 4 件（うち 1 件は国際金融公社（International Finance Corporation、以下 IFC））、欧州復興開発銀行（European Bank for Reconstruction and Development、以下 EBRD）が 2 件、アジア開発銀行（Asian Development Bank、以下 ADB）が 1 件であった[35]。2017 年は 15 件のうち 10 件（66.7%）、相手先は世銀が 6 件（うち IFC が 1 件、国際開発協会（International Development Association: IDA）が 1 件）、ADB が 3 件、欧州投資銀行（European Investment Bank: EIB）が 1 件であった。2018 年は 8 件のうち 4 件（50%）で、相手先は世銀が 4 件、イスラム開発銀行（Islamic Development Bank: IsDB）が 1 件であった。

2019 年になると、28 件のうち協調融資は 9 件（32.1%）まで減り、相手先は世銀グループが 7 件、ADB が 1 件、EBRD が 1 件であった。ただ、2019 年には融資対象国の金融機関に資金を提供する金融貸付が 6 件あった。これらを除く 22 案件のうち 9 件（40.9%）が協調融資だったとみなせば、それほど協調融資案件が減ったともいえない。AIIB が操業 4 年を経て、単独での案件形成や審査の能力を向上させてきたために協調案件が少なくても済むようになったのかどうかを判断するにはもう少し時間が必要であろう。

セクター別の融資実績をみると、AIIB の通常貸付は、2016 年から 2019 年末までの 4 年間で、エネルギーセクターが 30.9%、運輸セクターが 24.2% となっており、この 2 セクターが多い。以下、マルチセクターが 14.7%、上下水道が 12.1%、都市整備が 6.9% となっている。年によって多少の変動はあるが、毎年、エネルギーと運輸関連のインフラプロジェクトが重視されていることが分かる。

AIIB の運輸関連プロジェクトは、特に道路関連案件が多いことは注目に値する。運輸関連プロジェクトの内容は、2016 年はパキスタンとタジキスタンでの道路案件とオマーンのドゥクム港のターミナル建設の 3 件、2017 年はジョージアとインドでの道路案件とインドの地下鉄建設の 3 件、2018 年はインドの道路案件が 2 件、2019 年はラオスの道路、インドの地下鉄、パキスタンの公共交通機関（バス）の整備とロシアの道路の復旧のための資金提供の 4 件であった。特別基金貸付では、運輸関連プロジェクトは、2018 年はラオスとバングラデシュの道路とバングラデシュの橋、2019 年はタジキスタンの道路案件であった [36]。

表４：AIIB のセクター別融資額（通常貸付）

（単位：百万米ドル）

	エネルギー		通信		運輸		都市整備		上下水道		マルチ		金融		農村		その他		合計
2016 年	1085	64.0%	–	–	392.5	23.2%	216.5	12.8%	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1694
2017 年	840	32.4%	239	9.2%	778	30.0%	100	3.9%	207.6	8.0%	425	16.4%	–	–	–	–	–	–	2589.6
2018 年	660	20.9%	–	–	595	18.9%	–	–	950	30.1%	748.39	23.7%	–	–	–	–	200	6.3%	3153.39
2019 年	1084	24.4%	75	1.7%	1111.81	25.0%	500	11.2%	285	6.4%	575	12.9%	654	14.7%	82	1.8%	80	1.8%	4446.81
合計	3669	30.9%	314	2.6%	2877.31	24.2%	816.5	6.9%	1442.6	12.1%	1748.39	14.7%	654	5.5%	82	0.7%	280	2.4%	11883.8

AIIB ホームページより作成

特別基金貸付は、通常貸付に比べると融資額ははるかに小口であるが、融資対象セクターは通常貸付とほぼ変わらない。2016 年から 2019 年までの 4 年間の貸付累計額は 1150.5 万ドルだが、運輸セクターに 62.6%、都市整備に 20.9%、エネルギーセクターに 16.5% となっている。

表５：AIIB のセクター別融資額（特別基金貸付）

（単位：百万米ドル）

セクター	エネルギー		運輸		都市整備		合計
2016 年	–	–	–	–	–	–	–
2017 年	–	–	–	–	1.7	100.0%	1.7
2018 年	1	17.6%	3.97	70.0%	0.7	–	5.671
2019 年	0.9	21.8%	3.23	78.2%	–	–	4.134
合計	1.9	16.5%	7.21	62.6%	2.4	20.9%	11.505

AIIB ホームページより作成

AIIB の国別貸付先は、2016 年以来徐々に増えている。2016 年は 7 ヵ国、2017 年は 9 ヵ国（う

ち新規開拓は 5 ヵ国)、2018 年は 5 ヵ国（うち新規開拓は 1 ヵ国)、2019 年は 13 ヵ国（うち新規開拓は 7 ヵ国）であった[37]。年により若干の差はあるが、毎年新規貸付国を順調に増やしている。2020 年 1 月現在の AIIB の加盟国は 102 ヵ国であるが[38]、そのうち 20 カ国に貸し付けている。

通常貸付の貸付先では依然としてインドが圧倒的に多く、2016 年から 2019 年末までの貸付額のうち 24.9% を占めている。以下、トルコが 5 件で 14 億ドル、インドネシアも 5 件で 9 億 3989 万ドルと続く。他に多額の貸付を受けている国は、中国が 2 件で 7 億 5000 万ドル、エジプトが 3 件で 6 億 6000 万ドル、アゼルバイジャンが 1 件で 6 億ドルと続く。なお、中国向けの 2 案件は、天然ガスを供給する北京市の配管整備事業のために 2017 年に 2 億 5000 万米ドル[39]、天津市浜海地区に LNG ターミナルを建設するための資金として 2019 年に 5 億ドルを貸し付けたもので[40]、ともに石炭消費の減少と大気汚染の緩和を目的とする案件である。

表 6：AIIB の国別貸付実績（通常貸付）

（単位：百万米ドル）

年	2016			2017			2018			2019			合計		
国・地域	件数	金額	シェア	件数	金額	シェア	件数	金額	シェア	件数	金額	シェア	件数	金額	シェア
アゼルバイジャン	1	600	35.4%	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	600	5.0%
インド	–	–	–	5	1074	41.5%	3	995	31.6%	5	885	19.9%	13	2954	24.9%
インドネシア	1	216.5	12.8%	2	225	8.7%	2	498.39	15.8%	–	–	–	5	939.89	7.9%
ウズベキスタン	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	82	1.8%	1	82	0.7%
エジプト	–	–	–	1	210	8.1%	1	300	9.5%	1	150	3.4%	3	660	5.6%
オマーン	1	265	15.6%	1	239	9.2%	–	–	–	–	–	–	2	504	4.2%
カザフスタン	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	46.7	1.1%	1	46.7	0.4%
カンボジア	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	75	1.7%	1	75	0.6%
ジョージア	–	–	–	1	114	4.4%	–	–	–	–	–	–	1	114	1.0%
スリランカ	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2	280	6.3%	2	280	2.4%
タジキスタン	1	27.5	1.6%	1	60	2.3%	–	–	–	–	–	–	2	87.5	0.7%
中国	–	–	–	1	250	9.7%	–	–	–	1	500	11.2%	2	750	6.3%
トルコ	–	–	–	–	–	–	2	800	25.4%	3	600	13.5%	5	1400	11.8%
ネパール	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2	202.3	4.5%	2	202.3	1.7%
パキスタン	2	400	23.6%	–	–	–	–	–	–	2	111.81	2.5%	4	511.81	4.3%
バングラデシュ	1	165	9.7%	1	60	2.3%	1	60	1.9%	2	220	4.9%	5	505	4.2%
フィリピン	–	–	–	1	207.6	8.0%	–	–	–	–	–	–	1	207.6	1.7%
ミャンマー	1	20	1.2%	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	20	0.2%
ラオス	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	40	0.9%	1	40	0.3%
ロシア	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	500	11.2%	1	500	4.2%
アジア	–	–	–	1	150	5.8%	–	–	–	1	75	1.7%	2	225	1.9%
リージョン	–	–	–	–	–	–	1	500	15.9%	–	–	–	1	500	4.2%
マルチリージョン	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3	625	14.1%	3	625	5.3%
未公表	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	54	1.2%	1	54	0.5%
合計	8	1694.00	14.3%	15	2589.60	21.8%	10	3153.39	26.5%	28	4446.81	37.4%	61	11883.80	100.0%

AIIB ホームページより作成

特別基金貸付の貸付国は、ネパールが 3 件、バングラデシュが 2 件、タジキスタン、ラオス、パキスタン、スリランカがそれぞれ 1 件である。

以上のように、AIIB は過去 4 年間で、ASEAN 諸国の中ではインドネシア、フィリピン、ミャンマー、カンボジア、ラオスの 5 ヵ国に融資を行った。これまでのところベトナムは融資を受けていないが、AIIB との接触は既にあるという。今後、条件が折り合えばベトナムも

表 7：AIIB の国別融資額（特別基金貸付）

（百万米ドル）

国・地域	件数	金額	シェア
タジキスタン	1	3.234	28.1%
バングラデシュ	2	2.976	25.9%
ネパール	3	2.9	25.2%
ラオス	1	0.995	8.6%
パキスタン	1	0.7	6.1%
スリランカ	1	0.7	6.1%
合計	9	11.505	100.0%

AIIB ホームページより作成

AIIB から融資を受ける可能性はある。また、ウズベキスタン、カザフスタン、タジキスタン、ロシア、インド、パキスタンは AIIB から融資を受けており、上海協力機構の加盟国で AIIB からまだ借り入れを行っていない国はキルギスのみである。さらに、アゼルバイジャン、ジョージア、オマーン、エジプトなど、コーカサスや中東、アフリカまで AIIB の貸付先が伸びている。今後は、AIIB がどの国に貸し付けを行っているかという視点に加え、加盟している途上国の中でどこが貸付を受けていないかという視点の分析も興味深い示唆を提示するようになるかもしれない。

5. 新開発銀行の融資実績

NDB は、BRICS 諸国によって 2015 年 7 月、AIIB よりも 5 カ月前に創設された。インドのソマナハリ・マライア・クリシュナ外相（Somanahalli Mallaiah Krishna）が、もともと研究者の間で議論されていた BRICS 諸国による「南南協力」の銀行設立の発想を採用した。そして、2012 年 3 月、インドがニューデリーでの第 4 回 BRICS 首脳会議において、BRICS 諸国やその他の途上国のインフラ建設と持続可能な開発のために新しい開発銀行を設立することを正式に提案した[41]。2012 年秋に発足した習近平政権も、BRICS 銀行の創設に積極的であり、中国開銀の陳元を中国側代表に任命した。陳元は、先述のとおり、1998 年から中国開銀の董事長を務めた、中国における「開発金融の先駆者」である[42]。

BRICS 諸国は、2013 年 3 月 27 日に南アフリカのダーバンで開催された第 5 回 BRICS サミットにおいて BRICS 銀行の設立で合意し、ブラジルのフォルタレザで開催された 2014 年 7 月 15 日の第 6 回 BRICS サミットで設立文書に署名した。NDB は 2016 年 2 月 27 日に業務を開始した。インドは、ニューデリーへの本部の設置を主張していたが、結局、本部は上海に置かれることが決まった。本部が上海に決まったのは、合意文書を公表される直前だったとされる[43]。

NDB は、BRICS 諸国やその他の新興国、開発途上国がインフラ建設や持続可能な開発プロジェクトを実施する際に資金を提供するもので、貸付先は BRICS 諸国に限定していない[44]。しかし、初代総裁の K・V・カマート（Kundapur Vaman Kamath）は、当初は BRICS にのみ融資を行い、参加国が拡大した後に他国への融資を開始すると述べていた[45]。カマートは、インドの最大の民間銀行である ICICI 銀行と情報技術のインフォシスの会長であったが、1988 年から 1996 年までは ADB に勤めていた経験が評価され、初代総裁に就任した[46]。なお、

副総裁は中国が 2015 年 5 月に財政部出身で世界銀行副総裁の祝憲を指名した[47]。総裁の任期は 5 年であるが、AIIB とは異なり、今後、ブラジル、ロシア、南アフリカ、中国の順で交代する[48]。

NDB のこれまでの融資はすべて BRICS5 ヵ国向けであった。2016 年の操業開始時から 2019 年末までに 49 件、米ドルに換算して約 143 億 7586 万ドルの融資を実施した。年度別内訳では、2016 年は 7 件で 15 億 5896 万ドル、2017 年は 6 件で 18 億 4380 万ドル、2018 年は 17 件で 46 億 9221 万ドル、2019 年は 19 件で 62 億 8089 万ドルであり、2018 年以降急増している。国際社会では AIIB の方に関心が集まっているが、上述のとおり、AIIB は 2016 年には 16 億 9400 万ドル、2017 年には 25 億 8960 万ドル、2018 年には 31 億 5339 万ドル、2019 年には 44 億 4681 万ドルであり、2018 年には NDB の方が 15 億ドル以上、2019 年は 18 億ドル以上、融資額が上回っている。NDB は融資額の大きさの割に注目されていないが、今後、少なくとも資金面では重要な国際開発金融機関に成長する可能性があり、今後の動向は注目に値する。

表 8：NDB の国別融資額

（単位：百万米ドル）

年	2016			2017			2018			2019			合計		
国・地域	件数	金額	シェア	件数	金額	シェア	件数	金額	シェア	件数	金額	シェア	件数	金額	シェア
ブラジル	1	300	19.2%	0	0	–	3	321	6.8%	3	900	14.3%	7	1521	10.6%
中国	2	378.96	24.3%	2	500	27.1%	5	1896.21	40.4%	5	1484.40	23.6%	14	4259.57	29.6%
インド	2	600	38.5%	2	815	44.2%	4	1135	24.2%	5	1783	28.4%	13	4333	30.1%
ロシア	1	100	6.4%	2	528.80	28.7%	3	840	17.9%	2	854	13.6%	8	2322.80	16.2%
南アフリカ	1	180	11.5%	0	0	–	2	500	10.7%	4	1259.49	20.1%	7	1939.49	13.5%
合計	7	1558.96	10.8%	6	1843.80	12.8%	17	4692.21	32.6%	19	6280.89	43.7%	49	14375.86	100.0%

NDB ホームページより作成

NDB は、これまでインドと中国への融資額が多く、インド向けが最多で 13 件の 43 億 3300 万ドル、2 位の中国向けが 14 件で 42 億 5957 万ドルと拮抗している。資金力の豊富な中国がなぜ敢えて NDB から融資を受けているのか、より詳細な分析が必要である。NDB からすれば、相対的に貸し倒れリスクが低い中国向けにある程度の資金を貸し付けておけば、NDB の貸付資産の質は高まる。NDB が高格付けを維持する狙いだとも考えられる。以下、ロシアが 8 件で 23 億 2280 万ドル、南アフリカが 7 件で 19 億 3949 万ドル、ブラジルも 7 件で 15 億 2100 万ドルと続き、3 ヵ国はほぼ同規模の融資を受けている。

NDB は BRICS 諸国をメンバーとする銀行であり、信用力に不安がある。2018 年 8 月には S&P から「AA+」の格付けを取得した[49]。しかし、2019 年 2 月に AIIB は最上級の「AAA」の格付けを取得した。NDB は中国に資金調達やそれ以外の面で頼らざるを得ない[50]。

実際、NDB が 2016 年 7 月に最初に発行した債券は人民元建てで、30 億元（約 480 億円）を調達した。世界の三大格付け会社である S&P、フィッチ・レーティングス（Fitch Ratings Ltd.）、ムーディーズ（Moody’s Corporation）は、BRICS 諸国の中では唯一中国に A 格付けをつけている。NDB の総裁と AIIB の総裁の間では、両行の協力の可能性について話し合いを複数回行ったという報道がある[51]。今後は、NDB が AIIB と協調融資するかもしれない。その場合、NDB の国際開発金融機関としての独立性や、NDB における中国の影響力の高まりといった、ガバナンスの問題が生じてくる可能性がある。

表 9：NDB のセクター別貸付件数

セクター	エネルギー		運輸		都市整備		上下水道		マルチ		社会インフラ		環境		合計
2016 年	7	100.0%	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	7
2017 年	1	16.7%	1	16.7%	–	–	3	50.0%	–	–	1	16.7%	–	–	6
2018 年	2	11.8%	8	47.1%	4	23.5%	1	5.9%	–	–	–	–	2	11.8%	17
2019 年	3	15.8%	8	42.1%	–	–	4	21.1%	1	5.3%	1	5.3%	2	10.5%	19
合計	13	26.5%	17	34.7%	4	8.2%	8	16.3%	1	2.0%	2	4.1%	4	8.2%	49

NDB ホームページより作成

NDB の融資をセクター別にみると、過去 4 年間で運輸セクター、エネルギーセクター、上下水道セクターで大半を占める。運輸セクターは最多の 17 件で全貸付件数の 34.7%、ついでエネルギーセクターが 13 件で 26.5%、上下水道が 8 件で 16.3% となっている。その他は都市整備が 4 件で 8.2%、社会インフラが 2 件で 4.1%、マルチセクターが 1 件で 2.0% である。

NDB と AIIB の融資傾向はかなり似ている。AIIB の通常貸付は、表 4 のとおり、エネルギーセクター（30.9%）と運輸セクター（24.2%）が多く、以下、上下水道（12.1%）と都市整備（6.9%）となっている。NDB は環境重視をうたっており、エネルギーや運輸セクターでも環境に配慮したプロジェクトが多い。しかし、今日の国際社会全体が環境への配慮を高めていることを考えると、AIIB のプロジェクトにおいても環境重視の姿勢はいっそう強まるはずである。今後、AIIB がハードインフラに特化しているのに対し、NDB は社会インフラを中心に資金提供していくなど、両行はどう棲み分けしていくのか、今後の両行の貸付動向をフォローすることが重要である。

なお、NDB の運輸関連プロジェクトでも道路関連案件が多い。2017 年はロシアでの輸送回廊の建設の 1 件、2018 年は 8 件のうち 3 件が道路案件であり（ブラジルで 1 件とインドで 2 件）、他は南アフリカの Durban のコンテナのターミナル、中国とインドのメトロが 1 件ずつ、そして中国のフフホトの空港案件であった。2019 年も 8 件あり、インドと南アフリカでの道路案件が 1 件ずつあった他、インドの橋とメトロの建設、中国のトラムの建設、中国の蘭州での物流拠点の建設と寧夏での公共交通機関（バス）の整備、ブラジルでの物流インフラの整備であった。

最後に、上記の 4 金融機関の融資実績を比較しておく。中国開銀の 2018 年の一帯一路関連貸付額は 185 億ドルであったが、世界銀行グループの IDA が 240.1 億ドル [52]、IBRD が 230.02 億ドル [53]、ADB が 215.81 億ドル [54] であることから、既存の国際開発金融機関の年間貸付規模に近い水準である。他方、2018 年の NDB と AIIB の貸付額はそれぞれ 46 億 9000 万ドルと 31 億 5300 万ドルと中国開銀に比べれば依然として小規模である。中国開銀は、NDB の約 4 倍、AIIB の約 6 倍の規模の融資規模を誇る。

以上のように、中国開銀と中国輸銀は、貸付残高でみても国際開発金融機関以上に圧倒的な存在である。中国開銀の 2018 年末時点の外貨建て貸付残高は 2510 億ドルに達する。中国輸銀の総貸付残高は 3 兆 3752 億人民元（約 4914.67 億ドル）、うち対外協力貸付だけでも 8862 億人民元（約 1290.41 億ドル）である。他方、2018 年末時点の ADB の貸付残高は 1456.56 億ドル [55]、2019 年 6 月末時点の IDA の貸付残高は 1456.56 億ドル [56]、IBRD は 1835.88 億ドルであり [57]、中国開銀の外貨建て貸付残高に及ばない。中国開銀は、世界最大の国際開発金融機関だといえる [58]。

おわりに

近年の中国の積極的なインフラ投資は、中国開銀と中国輸銀、AIIB、NDB、さらにはシルクロード基金といった複数の金融機関によって支えられている。AIIB と NDB の融資案件は、エネルギー、運輸、上下水道、都市整備関連プロジェクトに集中している。なかでも、両行の運輸プロジェクトは、道路や橋の建設や修復、地下鉄の建設といった特定地域での交通インフラ整備の案件がほとんどである。中国による海外の港湾や高速鉄道、国境を横断するパイプラインといった戦略インフラの建設や中国と他国との間の連結性強化のためのプロジェクトは、AIIB と NDB の案件リストにはないため、中国開銀と中国輸銀を中心とする中国の資金によって支えられていると考えるのが妥当である。

中国にとっては、これらの金融機関は相互補完的であり、中国の「一帯一路」構想において、中国内外でのインフラ建設のための資金提供手段として位置づけられている。これらの金融機関にはそれぞれ独自の役割があり、中国の関与度合いも異なる。中国開銀や中国輸銀は、地理的制約なしに資金提供をしており、中国にとって最も使い勝手が良い金融機関である[59]。

AIIB は、南アジアや東南アジア、中央アジアや中東地域など中国国外の案件が多い。ただし、AIIB は 2020 年 2 月時点で 102 ヵ国が加盟するグローバルな国際開発金融機関であり、その運営にあたっては透明性が求められている。創設の過程で国際社会から過度の注目を集めたうえ、日本と米国が加入していない。そのため、中国は、AIIB を「一帯一路」のための国際機関ではなく、自らが国際的なスタンダードに従って国際開発金融機関を主導し運営できることを示すモデルケースとして位置付ける必要性に迫られているのではないだろうか[60]。

地域開発金融機関である NDB は 5 ヵ国の対等出資であるが、概ね中国とインド向け案件が 2、ブラジル、ロシア、南アフリカ向け案件が 1 の割合で実施されてきた。とはいえ、経済力や資金調達力を考えると、BRICS 諸国内での中国の存在感が圧倒的である[61]。NDB における 5 ヵ国のパワーポリティクスがどう展開していくのかが興味深い。

「一帯一路」は習近平政権のペットプロジェクトであり、今後も中国内外での活発なインフラ投資が続くであろう。中国共産党や中国政府が上述の金融機関をどう活用していくのか、これらの金融機関がどのような融資を実施していくのかは、国際開発金融機関の融資や国際開発金融秩序、さらにはインド太平洋地域の経済発展や安全保障にも大きく影響する。今後も様々な角度から分析を続けていく必要がある。

―注―

1　本稿では上記の 4 銀行を主な分析対象とする。シルクロード基金の概要や業務実績については、渡辺紫乃「新国際開発金融機関と中国のエネルギー投資」日本国際問題研究所編『中国の対外政策と諸外国の対中政策』（日本国際問題研究所、2019 年）42-44 頁を参照。

2　張秋華『中国の金融システム－貨幣政策、資本市場、金融セクター』（日本経済新聞出版社、2012 年）169 頁。

3　同上、9 頁。

4　曹遠征『大国大金融―中国金融体制改革 40 年』（広州、広東経済出版社、2018 年）89 頁。

5　陳江生・劉磊・張滔『中国金融体制的発展与改革』（北京、経済科学出版社、2017 年）120 頁。

6　関根栄一「拡大を続ける中国開銀の国際業務とガバナンスの展望」『野村資本市場クォータリー』2010

年夏号、31 頁。
7 張、170 頁。
8 陳・劉・張、122 頁。
9 関根、33 頁。
10 曹、89 頁。
11 陳・劉・張、121 頁。中国投資銀行は 1981 年 12 月に設立された国家専業銀行であった。
12 関根、34 頁。
13 曹、89 頁。
14 関根、34 頁。
15 陳・劉・張、122 頁。なお、7 月 1 日に成立したとの記述もある（曹、90 頁）。
16 曹、89 頁。
17 陳・劉・張、125 頁。
18 同上、122 頁。
19 同上。
20 曹、89 頁。
21 関根、34 頁。関根によれば、中国企業の海外進出案件が中国開銀の事業報告書に記載され始めたのは 2004 年であった。
22 露口洋介「露口洋介の金融から見る中国経済 File No.16-10　政策性銀行の改革」Science Portal China、2016 年 11 月 7 日 <https://spc.jst.go.jp/experiences/tsuyuguchi/tsuyuguchi_1610.html> 2020 年 2 月 1 日アクセス。
23 関根、44 頁。
24 何清漣「陳元為何未能出掌金磚銀行？」2014 年 7 月 22 日、美国之声、<https://www.voachinese.com/a/he-qing-lian-20140721/1962395.html> 2020 年 2 月 1 日アクセス。
25 関根、35 頁。
26 同上。
27 露口。
28 関根、40 頁。
29 同上、41 頁。
30 露口。
31 同上。
32 AIIB, “Approved Projects,” AIIB website, <https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html> 2020 年 2 月 15 日アクセス。
33 汪志平「AIIB の運営と「一帯一路」構想の研究」『経済と経営』第 47 巻 1・2 号、2017 年 3 月、35 頁。創設時の資本金が 1000 億ドルである AIIB にとって、100 ～ 150 億ドル規模の貸付額は AIIB の資本金（創設時 1000 億ドル）の 10 ～ 15% に相当する。これは世界銀行や ADB の資本金に占める年間貸付額の割合と同程度である。
34 ADB との協調融資の場合、AIIB は資金を ADB に預け、ADB がまとめて融資を実行する。AIIB が貸し倒れリスクをとらないためだとされる。「中国インフラ輸出難航――アジア投資銀、迫力欠く、25 日から年次総会、融資目標控えめ。」2016 年 6 月 22 日、日本経済新聞、朝刊 6 頁。
35 AIIB の協調融資の相手方は 1 行とは限らない。3 行以上の国際開発金融機関が 1 つの案件で協調融資する場合もある。
36 AIIB, “Approved Projects,” AIIB website, <https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html> 2020 年 2 月 15 日アクセス。
37 表 6 にある「アジア」「リージョン」「マルチリージョン」「未公表」は貸付国としては数えていない。
38 AIIB, “Members and Prospective Members of the Bank,” AIIB website, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html> 2020 年 2 月 15 日アクセス。
39 「AIIB が中国初案件　石炭削減で大気汚染改善」2017 年 12 月 11 日、『産経新聞』（電子版）<https://www.sankei.com/world/news/171211/wor1712110025-n1.html> 2019 年 3 月 6 日アクセス。
40 AIIB, “Project Summary Information,” AIIB website, <https://www.aiib.org/en/projects/approved/2019/_download/china/PSI-P000323-China-Beijing-Project-PSI_final-12.12.pdf> 2020 年 2 月 15 日アクセス。
41 Alex He, *China in the International Financial System: A Study of the NDB and the AIIB*, CIGI Papers, No. 106,

June 2016, p.3.

42 「中国、BRICS 銀設立準備を加速　開発銀の陳元氏を代表に（アジア Biz）」2013 年 4 月 12 日、日経速報ニュースアーカイブ。

43 「米主導の金融秩序に対抗、BRICS、上海に開銀合意、途上国へ影響力狙う。」2014 年 7 月 17 日、日本経済新聞、朝刊 7 頁。

44 New Development Bank, “Agreement on the New Development Bank – Fortaleza, July 15,” July 15, 2014, <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf> 2020 年 2 月 10 日アクセス。

45 「BRICS 首脳会議――BRICS 銀、来年 4 月に初融資、総裁「まず 5 ヵ国向け」。」2015 年 7 月 10 日、日本経済新聞、朝刊 6 頁。

46 「初代総裁は「仲裁名人」――BRICS 銀、インドが人選（サーチライト）」2015 年 6 月 2 日、日経産業新聞 4 頁。

47 「BRICS 開発銀、中国が副総裁を指名」2015 年 5 月 12 日、日経速報ニュースアーカイブ。

48 「BRICS 銀、年内にも、欧米に対抗、アジア投資銀と「共存」、ロシアと中国に温度差。」2015 年 7 月 8 日、日本経済新聞、朝刊 6 頁。

49 S&P Global Ratings, “New Development Bank Assigned ‘AA+/A-1+’ Ratings; Outlook Stable,” <https://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/article/-/view/type/HTML/id/2092160> 2019 年 3 月 6 日アクセス。

50 He, p. 8.

51 Ibid.

52 International Development Association, *Management's Discussion & Analysis and Financial Statements*, June 30, 2019, p.2, <http://pubdocs.worldbank.org/en/944611565356559694/IDA-Financial-Statements-June-2019.pdf> 2020 年 2 月 1 日アクセス。

53 International Bank for Reconstruction and Development, *Management's Discussion & Analysis and Financial Statements*, June 30, 2019, p.2, <http://pubdocs.worldbank.org/en/625641565356285634/IBRD-Financial-Statements-June-2019.pdf> 2020 年 2 月 1 日アクセス。なお、IDA と IBRD は 2018 年度（2018 年 7 月 1 日から 2019 年 6 月 30 日）の数値である。

54 アジア開発銀行『アジア開発銀行年次報告 2018』2019 年、6 頁、<https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/529861/adb-annual-report-2018-jp.pdf> 2020 年 2 月 1 日アクセス。

55 同上、9 頁。

56 IDA, p.2.

57 IBRD, p.2.

58 中国開銀と中国輸銀は年次報告書において外貨建て貸付や対外貸付の詳細な情報を開示していない。

59 本稿では研究の対象外であるが、シルクロード基金はロシアや中央アジア、欧州の案件が多く、投資ファンドであるために株式取得や金融協力の案件が中心である。詳細は、渡辺紫乃「新国際開発金融機関と中国のエネルギー投資」、42-45 頁を参照。

60 AIIB 創設をめぐる駆け引きについては、渡辺紫乃「アジアインフラ投資銀行の創設と国際開発金融秩序」『東亜』629 巻、2019 年 11 月、90-98 頁を参照。

61 NDB 創設の背景や組織概要については、渡辺紫乃「新国際開発金融機関と中国のエネルギー投資」39-41 頁を参照。

第９章　中国の「デジタルシルクロード」構想 ～背景、関連文書、企業行動～

伊藤　亜聖

はじめに

ますます通信端末が普及し、価値の創造と人と人との間のコミュニケーションがより一層情報化されるデジタルの時代に、いかなる開発構想が必要だろうか。人口大国を多く含む地域が経済成長することで、世界の富に占める新興国・途上国の比率は高まっている。インターネットと携帯電話のユーザーを見ると、もはや先進国よりもそれ以外の地域に住む人々の方が多数派である。デジタル経済を通じて自国を発展させようというアイデアはすでに多くの新興国・途上国で見られている。これらの変化に対応した構想はあるだろうか。

習近平政権が重点外交政策として実施してきた「一帯一路」構想は、物理的なインフラストラクチャーの建設と連結に加えて、光ファイバーの敷設や北斗衛星の利活用、E コマース網の推進といったデジタルな領域も含む。これらは「情報シルクロード（信息丝绸之路 , *Xinxi Sichou Zhilu*）」、「デジタルシルクロード（数字丝绸之路 , *Shuzi Sichou Zhilu*）」等と呼ばれてきた。本稿の目的は、これらの「デジタル」領域における「一帯一路」構想の背景と動向を検討することである。

「デジタル」領域における「一帯一路」は、どの程度まで 21 世紀型の広域経済圏構想と言えるのだろうか。中国政府は「一帯一路」建設工作領導小組弁公室の公式サイトにおいて「情報シルクロード」の項目を、次のように説明する [1]。

> 「情報シルクロードとは、通信およびインターネット産業に焦点を当てた新型の国際貿易の道を指す。「一帯一路」を構築する過程で、沿線の国々は情報交換を通じて相互に接続され、相互の接続はインターネット上で先行して進める。同時に、メディアの共有とウィンウィン関係の構築を積極的に推進し、リソースの交換、人材の交換、ビジネストレーニングにおける相互作用を強化する必要がある。多様で長期にわたるコミュニケーションと協力のメカニズムを確立し、メディア間の協力と協力の新しい局面を開く。」

関連の報道やレポートも増えている（中国電子信息産業発展研究院編著 , 2017; Stec, 2018; Shi-Kupfer and Ohlberg, 2019）[2]。

中国からデジタルの端末と技術が輸出されることに対して警戒感が高まっている。RWR アドバイザリーグループの集計によると、中国がテクノロジー分野で進めるプロジェクトは世界で 790 億ドルに達し、特にインド、メキシコ、マレーシア、フィリピン、エチオピアで目立つことを報告している [3]。また中国政府が推進する北斗衛星の打ち上げ数および諸外国上空の飛行回数を集計すると、数の上で米国の GPS 衛星を急速に追い越しつつあるとも報道されている [4]。ドイツ・ベルリンに拠点を置くメルカトル中国研究センター（The Mercator Institute for China Studies, MERICS）は、「一帯一路」関連プロジェクトを集計し、

地図上にマッピングしているが、光ケーブル、通信インフラ、データセンター、テクノロジー企業による投資プロジェクト情報から、「デジタルシルクロード」の地図も作成している[5]。通信インフラや監視カメラを含むスマートシティソリューションの輸出は、実質的に「監視社会」の輸出を意味するとも指摘されている[6]。また2019年以来、デジタル人民元構想への警戒感も高まっている[7]。ソーシャルネットワーキング大手のフェイスブック創業者・マーク・ザッカーバーグは「中国は「一帯一路」構想の一部となる『デジタル人民元』計画を、アジアやアフリカで影響力拡大に使おうとしている」として、自らが推進する仮想通貨リブラ構想を擁護した[8]。

しかしもう一方で、中国のデジタルソリューションが、より包摂的な課題解決にもつながるとの見方もある。国際経済開発の領域ではアリババ集団のアントフィナンシャルは、銀行口座を持たない人々にも金融サービスをもたらす「金融包摂（Financial Inclusion）」の事例として、そして「淘宝村（Taobao Village）」の事例は農村開発の成功例として言及される（World Bank, 2019）。国連の「持続可能な開発目標（SDGs）」には通信インフラの整備やディッセントワーク（働きがいのある人間らしい仕事）の拡充が記載されており、中国からあふれ出し始めた「デジタル」の領域をどう評価するか検討が必要である。

以上の問題意識から本稿では三点を検討する。第一節では「デジタルシルクロード」構想が意味を持ちつつある背景を検討する。第二節では「デジタルシルクロード」に直接関連する文書を検討することで、中国政府が何を考えているのかを検討する。第三に、どこまで進捗しているのかを検討するために、中国企業の対外投資および建設案件を検討する。

1. メガトレンドとしてのデジタル化

（1）新興国のデジタル化

「デジタルシルクロード」を検討するうえで、その前提としてデジタル化を巡るグローバルな動向、そして中国経済・社会のデジタル化、そして「一帯一路」構想の変貌と調整を簡単に確認しておこう。

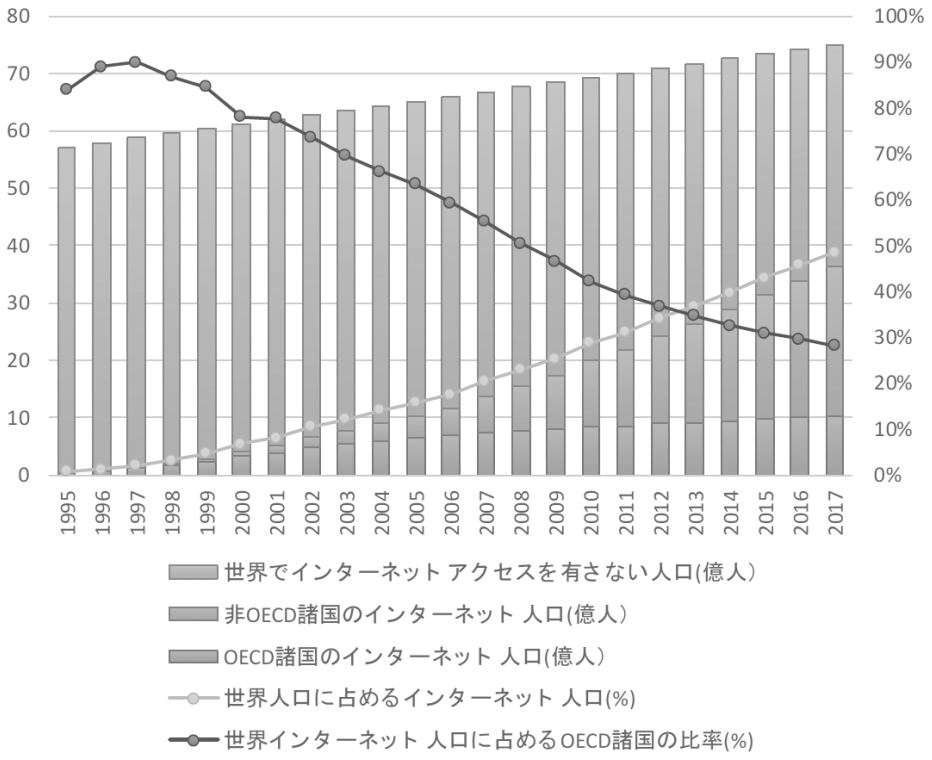
第一に、世界経済のデジタル化が進展し、とりわけ2010年代に新興国にまでインターネット、そして通信インフラが普及して、現地社会と経済を変貌させている（伊藤、2019a）。

すでに広く理解されているように、グーグルやアップル、フェイスブック、アマゾンといったデジタル経済のプラットフォーム企業は、売り手と買い手のマッチングをすることで急激に成長を遂げてきた。デジタル経済には、①顧客が一人増えた場合の限界費用が低い、②プラットフォームへの参加者が増えることによって、他の参加者にとっても利便性が向上する「ネットワークの外部性」という特徴を持ち、③それゆえに、各カテゴリーでごく少数のプラットフォームに正のフィードバックループが発生し、寡占化しやすい、といった点が指摘されてきた。

加えて、デジタル経済は米国や先進国を中心に拡大してきたが、インターネット、そして携帯電話に代表される情報通信端末は2010年代に新興国・途上国にも広く普及している（図1）。こうしたデジタル化の進展には情報アクセスの改善、自動化の普及、プラットフォームの台頭を通じて、経済の透明化と効率化とイノベーションを推進する可能性があるが、同時に情報統制や失業・不平等問題、そしてプラットフォームによる寡占化のリス

クもあり、各国政府にはデジタル化に対応した対策をとることが求められている（世界銀行，2016）

図 1　インターネット人口の分布



出所：伊藤（2019a）より。元出所は世界銀行・世界開発指標より。

製造業の発展を梃として経済発展と先進国へのキャッチアップを目指せる時代には、それに対応した開発構想があった。直接投資も受け入れて対外開放し、工場を設立し、技術者をはじめとする人材（人的資本）を育み、そして知的財産する創出する基盤を整えることだった。輸出志向型工業化とも呼ばれたメカニズムを活用し、物流インフラを整える一方で、関税や投資規制といった制度的制約を取り除く。経済成長のために、世界貿易機関（WTO）への加盟に代表されるような物と資本が動く時に生じるコストを下げる貿易・投資協定が重要な役割を果たした。

デジタル化の時代にいかなる協定がもとめられるのかは、いまだに不明瞭である。デジタル化の時代にも光ファイバー、衛星、通信設備といった情報通信インフラの建設は必要であろう。そしてそのインフラを活用して取引や課題を解決するプラットフォーム企業とアプリケーション企業の成長が必須となる。サービス貿易協定、知的財産に関わる取り決めはすでに環太平洋経済連携協定（TPP）にも含まれたものの、データとプライバシーの取り扱いやプラットフォーム企業への課税と規制を巡ってはいまだに議論が収斂していない。

ただ少なくとも、デジタル化の波が広がるに至り、多くの新興国・途上国政府もデジタル化関連政策を立案し、自国の発展、効率化、そして統治のために技術を活用しようとし

ている。ここにデジタル化を推進したいという新興国・途上国側のニーズがある。例えば2018年7月、BRICS首脳会議が南ア・ヨハネスブルクで開催された際のテーマは、「アフリカにおけるBRICS：第四次産業革命による包摂的成長と共栄のための協力」であった[9]。

同会議で採択されたヨハネスブルク宣言では、デジタル化とイノベーションを含む第四次産業革命に関して関係国との意見交換を行う大臣級の協力プラットフォームとして「BRICS新産業革命パートナーシップ（BRICS Partnership on New Industrial Revolution, PartNIR)）を始動させることに合意している[10]。南ア単独の産業発展計画でも「デジタル産業革命（Digital Industrial Revolution, DIR)」を強調する。またインドにおいてもモディ政権は「デジタルインディア」構想を掲げ、指紋と虹彩情報といった生体認証を利用した国民個人番号制度「アダール／アダハー（Aadhaar)」の普及に力を入れている。

(2) 中国のデジタル化

第二に、こうしたデジタル化のトレンドのなかで、中国は米国にならぶデジタル経済の主要国となっている。中国では民営企業がスマートフォンやIoT機器といった製造業に加えて、IT分野でも成長した。同時に、権威主義体制のもとで、米欧とは異なるデジタル社会化を遂げている（伊藤、2019b; Ito, 2019a)。ここに中国がデジタル分野での重要な「サプライヤー」であり「ソリューションプロバイダー」となる素地がある。

前項で言及したデジタル経済自体が持つ特性ゆえに、人口大国ではプラットフォーム企業の規模化が容易である。中国のインターネットユーザー数は2019年までに8億人を突破しており、グレートファイアーウォール（Great Firewall, GFW）と投資規制を運用した国外プラットフォーム・サービスへのアクセス規制を通じて、段階的に国内企業が台頭しやすい環境が作り出されてきた。また中国国内でのＩＴサービス業者間の競争も無視できない作用をもたらしてきた。国内競争と実質的かつ段階的な外資規制により、中国国内企業は膨大なユーザーを確保し、サービス提供を通じて世界規模のプラットフォーム企業へと成長した。その筆頭たる3社､すなわちEコマースを起点として成長したアリババ（Alibaba)、ソーシャルネットワーキング（SNS）とゲーム部門を中心に成長したテンセント（Tencent)、そして検索サービスを提供してきた百度（Baidu）の頭文字をとってBATと略称されてきた。株式時価総額からすれば、現状ではアリババとテンセントが二大企業となった。

両社は、それぞれアリペイとウィーチャットという、数億人単位のユーザーを誇り、なおかつ支払いやメッセージ、そしてタクシーやチケットの予約が可能な統合的なアプリケーション、いわゆる「スーパーアプリ」を構築することに成功した。近年では百度よりもむしろ美団（Meituan)、滴滴出行（Didi Chuxing)、字節跳動（Bytedance）といった企業が存在感を高めてきており、これらプラットフォーム企業の間の国内競争は激しい。

中国政府も2010年代に、デジタル化に関連する政策を数多く立案し、いわゆる「第四次産業革命」を中国で実現すべく力を入れてきた（表1)。ビッグデータ、コネクテッドカー、人工知能産業といった特定分野の振興を目指す産業政策に並行して、社会信用スコアやデジタル郷村発展戦略に見られるような社会統治にデジタルを活用するような動きも見られてきたことがわかる。

表 1　中国国内におけるデジタル化関連政策

政策名	発表年月	発表機関	概要
社会信用体系建設計画綱要（2014-2020 年）	2014 年 6 月 14 日	国務院	2020 年までに社会信用スコアにかかわる基礎的な法律と基準を整備する。政府の業務、企業取引、金融情報、建設と交通、E コマース、統計等の各面で社会信用を守るように推奨する仕組みを整備する。
中国製造 2025	2015 年 5 月 19 日	国務院	半導体、工作機械、ロボティクス、航空宇宙産業などを筆頭に、国内企業が世界トップレベルに達することを目指す構想。製造業とインターネットの融合を強調。2025 年までに製造業企業における研究開発投資の対売り上げ比率を 1.68% 以上とするなどの目標。
ビッグデータ発展行動綱要	2015 年 8 月 31 日	国務院	5-10 年以内に信用、金融、税収、農業、輸出入等のデータを整備し、社会ガバナンスの新モデルを作る。政府のデータ開放と共有を推進する。人口、法人情報、自然資源情報をはじめとする基礎データを拡充させ、関連分析を進める。工業、農業等の産業ビッグデータ活用を進める。
インターネットプラス行動指導意見	2015 年 12 月 14 日	工業情報化部	工業化と情報化の二つの変化（「両化」）の融合を加速させ、CPS（Cyber-Physical System）および技術標準の策定、および関連設備製造業の国産化を目指す。コネクテッドカーの推進、設計開発体制のプラットフォーム化、外注モデルの構築を発展させることなどを明記。
13 次五か年計画国家情報化計画	2016 年 12 月 27 日	国務院	2020 年までに情報関連産業の規模、発明特許数、基礎インフラの普及率などで具体的目標を明記。ビッグデータ、「インターネットプラス」、創業政策、「中国製造 2025」といった関連政策との連動を図る。
次世代人工知能発展計画	2017 年 7 月 8 日	国務院	人工知能の発達という戦略的チャンスをつかみ、人工知能産業での先発の優位性を構築する。2020 年までに応用技術で世界の先進水準を実現し、2025 年までに基礎研究で重要な突破をし、応用面では世界先端水準を実現する。2030 年に理論、技術、応用の各面で世界最先端の水準を実現する。
コネクテッドカー産業発展行動計画	2018 年 12 月 27 日	工業情報化部	自動走行レベル 3 以上の技術獲得を目指し、産業標準を策定し、データベースを作成する。新車販売のうち、レベル 2 以上のシステムが搭載されているものを 30% 以上とする、車載情報端末を搭載した車両を 60% 以上とするなどを目標。
デジタル郷村発展戦略綱要	2019 年 5 月 16 日	中国共産党中央弁公庁、国務院	農村経済・社会のデジタル化を進め、農業の現代化、郷村の振興を進める。2020 年までに第 4 世代移動通信網の普及率を 98% とし、政府サービスの電子化を進め、貧困削減にも活用する。2025 年までに第 5 世代移動通信技術の応用を進め、都市と農村の間のデジタル格差を縮小される。2035 年までに都市農村間のデジタル格差を大幅に縮小させ、農業農村の現代化を実現し、郷村のガバナンス能力の現代化を実現する。

出所：Ito（2019a）より。

(3) 変貌する「一帯一路」

第三に、2013 年から始動した「一帯一路」構想も当初のインフラ建設を主軸とした構想としての性格を維持しつつも、「インフラからの多角化」、「質の高い一帯一路」、そして「デジタルな一帯一路」へと変貌を遂げつつある（伊藤、2018a, Ito, 2019b）。大型インフラ事

業は、公共事業として長期の借款となることが必然で、当然ながら返済されないリスクも高い。「一帯一路」構想には公式なルートも、対象国も、プロジェクト区分も存在せず、フレキシブルあるいは定義不能な性質を持っている。道路、鉄道、港湾といったハードインフラの建設を通じたコネクティビティの向上が軸となってきたことは事実であるが、同時に金融協力、政策協力といったソフトな協力も含まれている。制度と非制度、内政と外交、経済と外交・安保といった多様な内容を持っているが、なかでも中国政府あるいは政策金融機関から他国政府・企業への借款の条件が厳しく、「債務外交」にあたるという批判が登場するに至り、債務持続性の重要性を中国政府自身も繰り返し言及するようになっている。この意味で、インフラからの多様化、「質の高い一帯一路」の強調といった変貌の兆しが見られている。こうした転換の中に「デジタル」の強調も位置づけて考えるべきであろう。

2.「デジタルシルクロード」を巡る言及とイニシアティブ

(1)「デジタルシルクロード」への言及

中国政府の関連文書および「一帯一路」国際協力ハイレベルフォーラム（2017年および2019年）演説のなかでのデジタルにかかわる言及は表2の通りである。2015年の当初構想文書での言及から、衛星情報の共有が指摘され、翌2016年には国家発展改革委員会と国家国防科学工業局が「一帯一路」空間情報回廊に関する意見を発表している。2017年12月には、第4回世界インターネット大会にて、中国、エジプト、ラオス、サウジアラビア、セルビア、タイ、トルコ、アラブ首長国連邦の政府部門などが「「一帯一路」デジタル経済国際協力イニシアティブ」に署名している。ブロードバンドネットワーク接続、デジタルトランスフォーメーションの促進、Eコマース協力の促進、インターネットを通じた創業、情報通信技術領域の投資促進、都市間のデジタル経済協力、国際標準化などの15項目で合意している。

表２「デジタルシルクロード」関連の主要政策文書および発言

文書・講話	年月（発表者）	主要内容
「シルクロード経済ベルトと21世紀海上シルクロードの共同建設を推進する展望と行動」	2015年3月（国家発展改革委員会・外交部・商務部）	「国境を越えた光ケーブルなどの通信バックボーンネットワークの構築を共同で推進し、国際的な通信相互接続のレベルを向上させ、情報シルクロードを円滑に通す。双方向の国境を跨ぐ光ケーブルの建設を加速し、大陸間海底光ケーブルプロジェクトを計画および建設し、航空（衛星）情報チャネルを改善し、情報交換と協力を拡大する」[11]
「“一帯一路”空間情報走廊の建設と応用の推進を加速させることに関する指導意見」	2016年10月（国家発展改革委員会、国家国防科学工業局一司[2016, 1199号]）	「「一帯一路」空間情報回廊は、すでに運用中ならびに計画中の通信衛星、ナビゲーション衛星、リモートセンシング衛星のリソースを主として、宇宙空間のリソースと地上情報共有ネットワークを適切に補完および改善し、「センシング、伝送、知識、使用」の四位一体の空間サービスシステムを形成する。統合された空間情報サービスシステムは、情報の相互接続を実現するために、「一帯一路」沿線国および地域に空間情報サービス機能を提供する」 「約10年間の努力を通じて、東南アジア、南アジア、西アジア、中央アジア、北アフリカに焦点とし、太平洋州、中央および東ヨーロッパ、アフリカ等を含む、設備が整って高効率な「一帯一路」空間情報回廊を建設する」[12]

文書・講話	年月（発表者）	主要内容
「一帯一路」国際協力ハイレベルフォーラム（第 1 回）開幕式・基調演説	2017 年 5 月 14 日（習近平国家主席）	「我々はイノベーション主導の発展を堅持し、デジタル経済、人工知能、ナノテクノロジー、量子コンピューターなどのフロンティア分野での協力を強化し、ビッグデータ、クラウドコンピューティング、スマートシティの構築を促進し、21 世紀のデジタルシルクロードを接続せねばならない。科学技術と金融との深い統合を促進し、イノベーションのために環境を最適化し、イノベーションリソースを収集する必要がある。我々は、インターネット時代のすべての国の若者のために、創業の空間と場を作りだし、次世代の若者の夢を実現する必要がある」[13]
「「一帯一路」デジタル経済国際協力イニシアティブ」	2017 年 12 月	第 4 回世界インターネット大会にて、中国、エジプト、ラオス、サウジアラビア、セルビア、タイ、トルコ、アラブ首長国連邦の政府部門などが共同発表。ブロードバンドネットワーク接続、デジタルトランスフォーメーションの促進、E コマース協力の促進、インターネットを通じた創業、情報通信技術領域の投資促進、都市間のデジタル経済協力、国際標準化などの 15 項目で合意 [14]
「一帯一路」国際協力ハイレベルフォーラム（第 2 回）開幕式・基調演説	2019 年 4 月（習近平国家主席）	「イノベーションは生産性であり、企業はそれらに強く依存しており、国はそれらに依存して繁栄する。第 4 次産業革命の発展趨勢に順応し、デジタル化、ネットワーク化、スマート化の発展機会を共同で把握し、新技術、新業態、新モデルを共同で探求する。新しい成長のモメンタムと発展経路を探求し、デジタルシルクロードとイノベーションシルクロードを建設する。中国は引き続き「一帯一路」の科学技術革新行動計画を実施し、各関係者と協力して、科学技術と人文科学の交流を推進し、共同研究所、科学技術パーク、および技術移転の 4 つの主要な措置を促進する。今後 5 年間で、イノベーション人材の交換プログラムを積極的に実施し、5,000 人の中国人および外国人の人材の交流、トレーニング、および共同研究を実施する。各国企業をサポートし、情報通信インフラストラクチャーの構築を促進し、ネットワーク接続のレベルを向上させる」[15]
「共建“一帯一路”倡议：进展、贡献与展望 2019」（第 2 回サミット時発表報告書）	2019 年 4 月	「デジタルシルクロードの建設は、すでに「一帯一路」共同建設の重要な一部となっている。中国とエジプト、ラオス、サウジアラビア、セルビア、タイ、トルコ、アラブ首長国連邦、およびその他の国は、共同で「一帯一路」デジタル経済国際協力イニシアティブを開始した。デジタルシルクロード建設を強化するために、16 か国と協力文書に署名した」[16]

出所：筆者作成。

（2）デジタル経済国際協力イニシアティブ

前述の「「一帯一路」デジタル経済国際協力イニシアティブ」はその内容が公開されている。15 項目のうち第 1 項目は次のように述べ、情報通信のハードインフラの建設協力だと理解できる。

「ブロードバンドアクセスを拡大し、ブロードバンドの品質を向上させる。地域の通信、インターネット、衛星ナビゲーションなどの重要な情報インフラストラクチャーを構築および改善し、相互接続を促進し、手頃な価格で高速インターネットアクセスと接続を拡大する方法を探り、ブロードバンドネットワークのカバレッジを促進し、

サービスの機能と品質を改善する」

同時に同イニシアティブでは、電子商取引（E コマース）や、中小企業の発展、スキルトレーニングの強化といった項目も含まれている。例えば第 3 項目は次のようなものだ。

「電子商取引の協力を促進する。国境を越えた電子商取引の信用、通関、検査と検疫、消費者保護における情報共有と相互信頼と相互承認のメカニズムを確立する可能性を探る。金融と決済、倉庫保管と物流、技術サービス、オフライン表示等の面での協力を強化する。消費者の権利保護に関する協力を強化する」

こうした文言はいまだに方向性を示すものにとどまり、具体的なプロジェクトが見えてこない。2019 年 4 月に開催された「一帯一路」国際協力ハイレベルフォーラムの分科会の場で、中国国家インターネット情報弁公室の楊小偉副主任は、「中国は 16 か国と「デジタルシルクロード建設諒解備忘録」を署名した」と表明した[17]。しかしながら 16 か国が具体的にどの国なのか、そしてその備忘録にどのような内容なのかは明らかではない。個別に情報を集めると、少なくともラオスとは「デジタル（オンライン）シルクロードの建設協力を強化する諒解備忘録」を、中国の国家発展改革委員会とカザフスタンの情報通信部は「デジタル経済協力の諒解備忘録」を、そして同じく国家発展改革委員会とハンガリーのイノベーション・技術部は「「デジタルシルクロード」を協力して展開することに関する双方向行動計画」に署名している[18]。

3. 中国企業によるテクノロジー分野の投資・建設案件

(1) 中国企業によるテクノロジー分野の対外投資

情報通信にかかわるハードなインフラ建設の面では、習近平政権となる以前から見られてきた。華為技術や中興通訊（ZTE）といった通信設備の建設はとくにアフリカをはじめとして広がってきたが、上記のデジタル経済イニシアティブに参加している国の中では、ラオスの人工衛星「ラオ 1 号（Lao Sat 1）」の事例は興味深い。ラオス人民民主共和国の建国 40 周年に向けて、中国の資金、そして中国企業の技術によって情報通信衛星が 2015 年 11 月に打ち上げられたのである。契約は 2009 年 9 月に遡り、2012 年 7 月にラオス政府が中国輸出入銀行から 2 億 5900 万ドルの融資を受けるスキームが決まり、2015 年 11 月に四川省の西昌衛星発射センターから打ち上げられた。ラオス政治の専門家である山田紀彦氏は、「これらの事業は人民革命党、国家、そしてラオス国民が成し遂げてきた成果というよりも、中国資金で中国の支援と技術によりすべて「実施してもらった」、また「今後実施してもらう」プロジェクト」という面が否定できないと指摘する（山田 , 2015）。運用寿命 15 年の間に、投資額に見合う波及効果が見られるのかは不明である。中国は類似した衛星の一括輸出をナイジェリア、ベネズエラ、パキスタン、ボリビアといった国々にも提供してきた。

中国企業によるデジタルにかかわる分野における投資とインフラ建設の概況を、アメリカン・エンタープライズ公共政策研究所が公開している投資・建設案件データベースをも

とに整理しておこう。同データは 2005 年以降で、1 億米ドル以上の案件を集計しており、2019 年末時点で 1635 件の投資案件、1700 件の建設案件をリストアップしている。大型案件のみが対象となるという限界がある一方で、案件レベルのデータを中国政府が公開していないため、一定の利用意義がある。

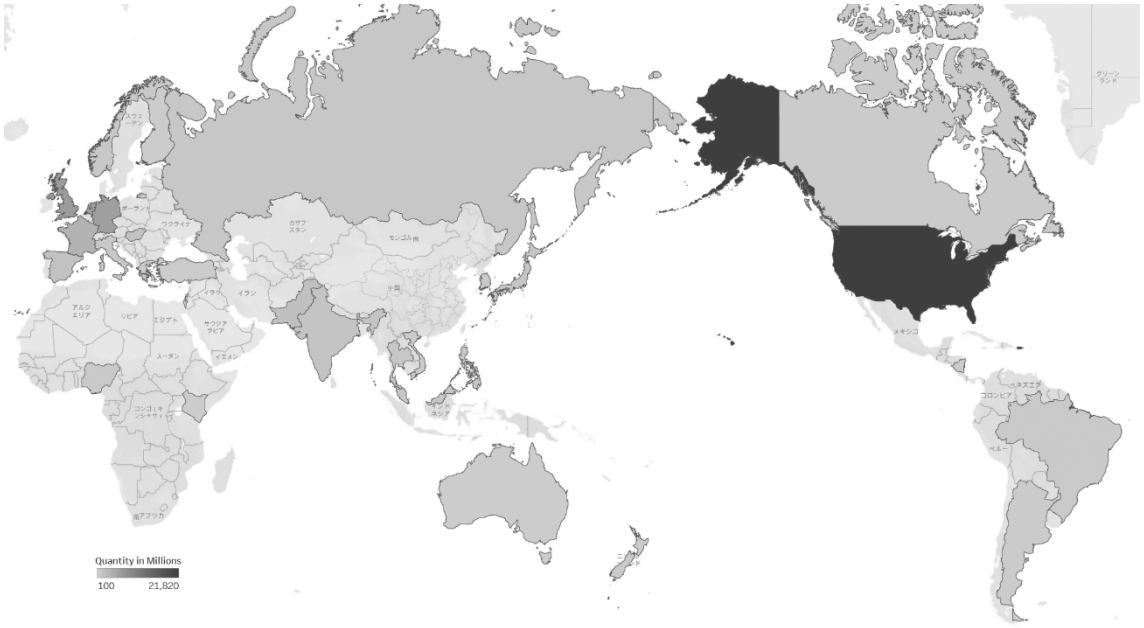
同データでは投資案件を 14 の部門に分類している[19]。そのなかでテクノロジー分野を取り出し、金額で上位 10 案件を示したものが表 3 である。二番目の美的集団によるドイツのロボットメーカー・クーカの買収や、聯想集団によるモトローラモビリティと IBM の買収、そして清華控股による半導体メーカーの買収は、自社の事業とのシナジー効果を考えれば理解が可能である。その一方で、航空会社である海航集団がソフトウェア流通のイングラム・マイクロを買収する案件や、鉄鋼メーカーであるはずの江蘇沙鋼集団がデータセンター事業を展開するグローバルスイッチを買収する案件は、経済的なロジックでの理解が困難である。海航集団を巡っては過剰な国外資産への投資が債務問題を引き起こし、2018 年 7 月には王健会長が南フランスの観光地で転落死している[20]。またグローバルスイッチのデータセンターを利用していたオーストラリア国防省は、電子ファイルを同センターから移動させる対応をとると報道されている[21]。全案件を集計してマッピングすると図 2 の通り、米国、そして欧州を中心とした投資案件が多い。

表 3　中国企業によるテクノロジー分野の対外投資（上位 10 案件）

年	投資企業	対象国	対象企業	金額（単位: 100 万ドル）	取得株式比率
2016	海航集団（HNA）	米国	イングラム・マイクロ（Ingram Micro）	$6,000	100%
2016	美的集団（Midea）	ドイツ	クーカ（Kuka）	$4,680	94.5%
2016	珠海艾派克科技（Apex Technology）、太盟投資集団（PAG Asia Capital）、その他	米国	レックスマーク（Lexmark）	$3,900	-
2016	江蘇沙鋼集団有限公司（Jiangsu Shagang）、その他	英国	グローバルスイッチ（Global Switch）	$4,000	49%
2014	聯想集団（Lenovo）	米国	モトローラモビリティ（Motorola Mobility）	$2,910	100%
2017	建広資産管理有限公司（JAC Capital）	オランダ	NXP セミコンダクターズ（NXP Semiconductors）	$2,750	-
2018	清華控股（Tsinghua Holdings）	フランス	リンセンス（Linxens）	$2,570	100%
2018	中国航空工業集団（AVIC）	英国	グローバルスイッチ（Global Switch）	$2,440	25%
2014	聯想集団（Lenovo）	米国	IBM	$2,300	–
2015	清華控股（Tsinghua Holdings）、中信集団（CITIC）	米国	オムニビジョン（Omnivision Technologies）	$1,900	100%

注：集計範囲はデータセット上のテクノロジー分野の投資案件である。
出所：American Enterprise Institute, China Global Investment Tracker（2019 年 12 月末）データ及びその他報道より作成。

図 2　中国企業の技術分野での投資案件マップ



注：技術分野（テクノロジーセクター）の案件を金額ベースで集計した。
出所：American Enterprise Institute, China Global Investment Tracker（2019 年 12 月末）データより作成。

(2) アリババとテンセントによる対外投資

データベース上で、テクノロジー分野を取り出すことには問題点もある。とくにアリババやテンセントといった中国の巨大 IT 企業が行う対外投資案件の多くが、「エンターテイメント」や「その他」の分類となっているためである。これら企業による東南アジアをはじめとする新興国・途上国向けの投資は無視できない[22]。表 4 にはアリババとテンセントによる対外投資案件の上位 10 案件を示した。テンセントによるモバイルゲーム大手・スーパーセルの買収が金額的には突出している。そのうえで、アリババによる東南アジアの電子商取引大手ラザダの買収、そして両社によるインドのスタートアップ企業への投資もランクインしている。全案件を集計してマッピングすると図 3 の通り、フィンランド、米国に加えて、インド、インドネシアといった国々の投資も目立つ。

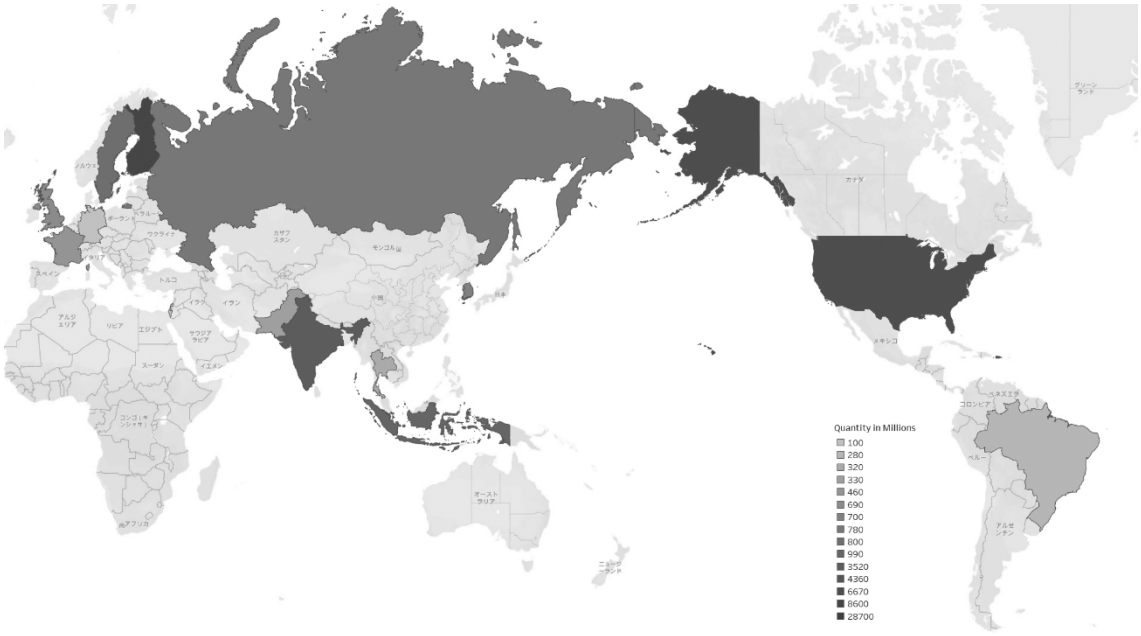
表 4　アリババとテンセントによる対外投資（上位 10 案件）

年	投資企業	対象国	対象企業	金額（単位：100 万ドル）	取得株式比率
2016	テンセント	フィンランド	スーパーセル（Supercell）	$8,600	84%
2017	テンセント	米国	スナップ（Snap）	$2,240	12%
2018	アリババ	シンガポール	ラザダ（Lazada）	$2,000	-
2017	テンセント	米国	テスラ（Tesla）	$1,780	5%
2016	アリババ	シンガポール	ラザダ（Lazada）	$1,000	51%
2017	アリババ	シンガポール	ラザダ（Lazada）	$1,000	32%
2017	テンセント	スウェーデン	スポティファイ（Spotify）	$800	-

年	投資企業	対象国	対象企業	金額（単位：100 万ドル）	取得株式比率
2017	テンセント	インド	フリップカート（Flipkart）	$700	-
2019	アリババ	英国	ワールドファースト（WorldFirst）	$690	100%
2015	アリババ	インド	One 97	$680	16%

注：集計範囲はデータセット上でアリババとテンセントの投資対象案件である。
出所：American Enterprise Institute, China Global Investment Tracker（2019 年 12 月末）データより作成。

図 3　アリババとテンセントによる投資案件マップ



出所：American Enterprise Institute, China Global Investment Tracker（2019 年 12 月末）データより作成。

投資案件に加えて注目が必要なのは、アリババ創立者の馬雲が主導する eWTP（Electronic World Trade Platform）構想である。2016 年に馬雲が提唱した、世界の中小企業のための越境電子商取引のルール作りを目指す団体である。マレーシア、ルワンダ、エチオピア、ベルギー等がすでに協力を表明している [23]。

(3) 中国企業によるテクノロジー分野の建設案件

最後にテクノロジー分野における建設プロジェクトを見てみよう（表 5）。上位には二大通信機器メーカーである華為技術と中興通訊（ZTE）が並ぶ。想像されるように、マッピングしてみると、アフリカ、南アジア、東南アジアなどの南半球に案件が集中している（図 4）。また 2000 年代の受注した案件も複数含まれており、「一帯一路」構想が動き出す 2013 年以前の案件が実に多い。

この特徴は、すでに検討してきたテクノロジー分野の投資案件とは大きく異なる。とくに表 3 で見たような投資案件には、経済的観点からの合理的な説明が難しい案件も複数あり、「一帯一路」構想の始動による影響がありえるだろう。アリババとテンセントによる対外投資も、近年増加しているが、これは同時期に電子商取引やシェアリングエコノミー

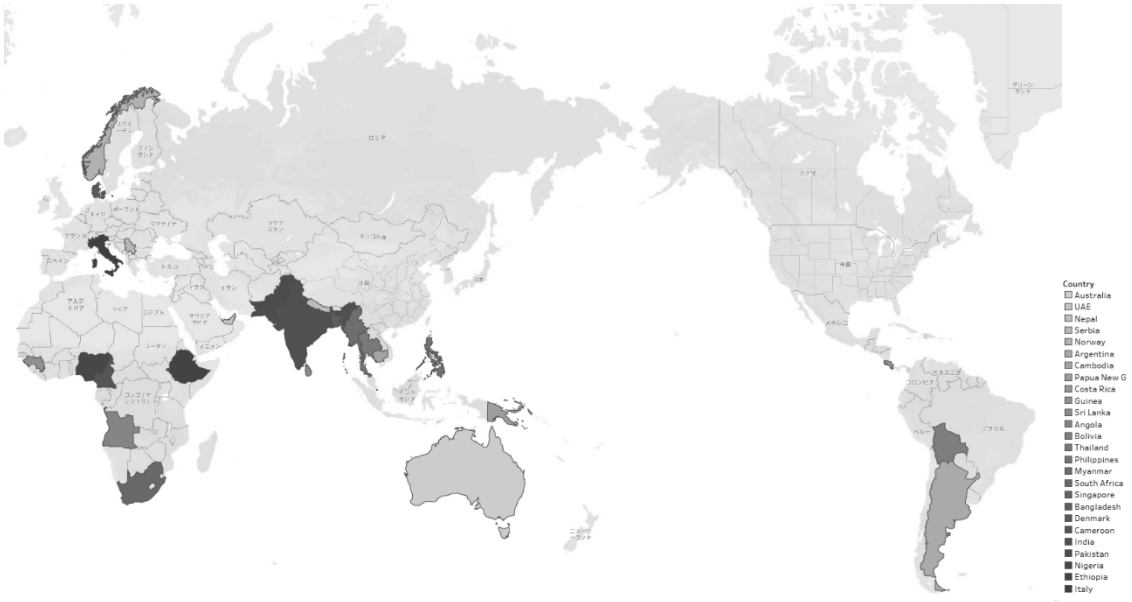
が成長し、新興国で有望なスタートアップ企業（いわゆるユニコーン企業）が生まれてきたことと無縁ではないだろう。つまり「一帯一路」構想が始動したあとに、テクノロジー領域の投資はたしかに進んだように見えるが、それ以外の領域についてはそうした傾向ははっきりとは確認できない。

表５　中国によるテクノロジー分野の対外建設プロジェクト（上位 10 案件）

年	受注者	対象国	発注者	契約金額
2006	中興通訊（ZTE）, 華為技術（Huawei）およびその他	エチオピア	エチオテレコム（Ethio Telecom）	$2,400
2013	華為技術（Huawei）	イタリア	ヴィンペル・コム（VimpelCom）	$1,300
2016	中興通訊（ZTE）	イタリア	-	$1,010
2010	華為技術（Huawei）	イタリア	ボーダフォン・イタリア（Vodafone Italia）	$970
2013	華為技術（Huawei）	エチオピア	-	$800
2013	華為技術（Huawei）	ナイジェリア	グローバコム（Globacom）	$750
2013	華為技術（Huawei）	デンマーク	TDC	$700
2006	華為技術（Huawei）	パキスタン	ユーフォーン（Ufone）	$550
2012	華為技術（Huawei）	パキスタン	ヴィンペル・コム（VimpelCom）	$500
2009	華為技術（Huawei）	シンガポール	ネクレウスコネクト（Nucleus Connect）	$490

注：集計範囲はデータセット上でテクノロジー分野の建設プロジェクトである。
出所：American Enterprise Institute, China Global Investment Tracker（2019 年 12 月末）データより作成。

図 ４　中国企業によるテクノロジー分野の対外建設プロジェクト



注：技術分野（テクノロジーセクター）の案件を金額ベースで集計した。
出所：American Enterprise Institute, China Global Investment Tracker（2019 年 12 月末）データより作成。

むすび

本稿では第一に「デジタルシルクロード」構想が意味を持つ背景、第二に「デジタルシルクロード」に直接関連する文書から中国政府の考え、そして第三に中国企業の展開がどこまで進捗しているのかを検討した。新興国にまでデジタル化が広がるなかで、新興国の政府はデジタルをいかに活用して自国を発展させられるかを模索している。そのなかで中国企業はデジタル分野において端末（ハードウェア）の面においても、そしてソリューション（ソフトウェア）の面においても有力な提案者となっている。そして「一帯一路」構想が重厚長大のインフラ事業のリスクゆえに調整段階に入っていることも、デジタル領域における広域構想が意味を持ちつつある背景として指摘できる。中国政府が他国と署名しているデジタルシルクロード関連の備忘録の詳細は不明であるが、ハードな通信インフラの整備と共有のほかに、電子商取引の面での連結性の向上も明文化されている。中国企業の動向を見ると、技術投資の分野では先進国への投資が目立ち、アリババ・テンセントの投資動向からは先進国とデジタル化が期待される新興国への投資が両方みられ、そして通信インフラの建設では華為技術と中興通訊（ZTE）による南半球での受注が目立つ。

これらの一連の動きは、果たしてデジタル化時代の広域開発構想と言えるだろうか。製造業の時代における連結性は、異なる発展段階の国々がそれぞれに優位性を持つ生産物を輸出することで互恵的な成長をもたらすという点が根幹にあった。デジタルの領域において、中国企業から情報端末やソリューションを導入することで、情報アクセスを改善し、経済を効率化し、そして現地経済がイノベーションを推進していく可能性はある。しかし目下の「デジタルシルクロード」関連のプロジェクトを見ると、そこでは決してプラットフォーム企業への規制やプライバシーとデータへの規制といった、デジタル経済が内包するクリティカルな問題点が俎上に上がっているとはみなせない。そこで動いているのは、通信インフラや電子商取引といった面でのつながりの深まりが先行している姿であり、現時点ではそこから 21 世紀型の広域開発構想の詳細が浮かび上がってはいない。しかしながら、人口と富の両面でますます存在感を高める新興国の、さらには技術とビジネスの両面でフロンティアとなっているデジタル経済の領域に、中国企業は積極的にかかわろうとしていることは明らかである。情報端末、通信インフラ、電子商取引、そしてベンチャー投資といった面を超えて、デジタル経済を巡るルール作りで中国がどのような役割を果たすのか注目が必要だろう。

関連資料

伊藤亜聖（2018a）「中国・新興国ネクサスと「一帯一路」構想」末廣昭・田島俊雄・丸川知雄編著『中国・新興国ネクサス : 新たな世界経済循環』東京大学出版会 , 17-74 頁。
伊藤亜聖（2018b）「中国のデジタルエコノミーはアジアをどう変えるか？」『タイ国情報』2018 年 5 月号、19-34 頁。
伊藤亜聖（2019a）「デジタル新興国論」『中央公論』2019 年 12 月号、148-165 頁。
伊藤亜聖（2019b）「デジタルチャイナ:「第四次産業革命」の中国的展開」『東亜』2019 年 2 月号、92-103 頁。
世界銀行（2016）『世界開発報告 2016　デジタル化がもたらす恩恵』一灯舎（World Bank Group, 2016, *World Development Report 2016: Digital Dividends*, Washington: The World Bank）。
馬文彦（2019）『14 億人のデジタル・エコノミー　中国ＡＩビッグバン』早川書房。

山田紀彦（2015）「ラオス人民民主共和国建国 40 周年：通信衛星と鉄道プロジェクトの意味を考える」IDE スクエア・海外研究員レポート（https://www.ide.go.jp/Japanese/IDEsquare/Overseas/2015/ROR201512_001.html）。

Alexander Bowe (2019) “China’s Pursuit of Space Power Status and Implications for United States,” Staff Research Report, U.S.-China Economic and Security Review Commission, April 11, 2019.

Ito, Asei (2019a) “Digital China: A fourth industrial revolution with Chinese characteristics?,” *Asia-Pacific Review*, Vol. 26 Issue 2, pp.50-75.

Ito, Asei (2019b) “China’s Quest for a “High-quality Belt and Road Initiative,” AJISS-Commentary, July 18, 2019 (http://www2.jiia.or.jp//en_commentary/201907/18-1.html).

Shen, Hong (2018) “Building a Digital Silk Road? Situating the Internet in China’s Belt and Road Initiative,” International Journal of Communication, Vol.12, pp.2683-2701.

Shi-Kupfer, Kristin, and Mareike Ohlberg (2019) “China’s Digital Rise: Challenges for Europe,” MERICS Papers on China No.7, April 2019.

Stec, Grzegorz (2018) “The Invisible Sild Road: Enter the Digital Dragon,” EU-Asia at a Glance, European Institute for Asian Studies.

World Bank Group (2019) *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*, Washington: The World Bank.

中国電子信息産業発展研究院編著（2017）『数字絲綢之路 “一帯一路” 数字経済的機遇与挑戦』中国工信出版社・人民郵電出版社。

―注―

1　中国一帯一路网 HP（https://www.yidaiyilu.gov.cn/）。

2　馬（2019）にも言及があるが、その記述は中国政府の構想を賞賛する内容にとどまる。

3　Bloomberg, January 10th, 2019, “China’s Digital Silk Road Is Looking More Like an Iron Curtain” (https://www.bloomberg.com/news/features/2019-01-10/china-s-digital-silk-road-is-looking-more-like-an-iron-curtain)

4　『日本経済新聞』2019 年 8 月 19 日「中国版 GPS 網、世界最大　130 カ国で米国製抜く」、『日本経済新聞』2019 年 10 月 20 日記事「中国ネット統制、一帯一路へ　GPS や 5G 技術提供　SNS 監視など参加国にもメリット」。

5　出所：MERICS, “Networking the “Belt and Road” - The future is digital,” August 28th, 2019. https://www.merics.org/en/bri-tracker/networking-the-belt-and-road.

6　Freedom House, October 2018. Freedom on the Net 2018: The Rise of Digital Authoritarianism. (https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2018/rise-digital-authoritarianism)

7　現時点で報道されている情報によれば、デジタル人民元は発行量を中央銀行が管理する集権的ブロックチェーンを採用する方針である。中国証券報、2019 年 9 月 21 日「数字人民币成功落地需破解三大难点」（http://www.cs.com.cn/xwzx/jr/201909/t20190921_5986326.html）。

8　Bloomberg、2019 年 10 月 18 日記事 “Facebook Warns Washington That Beijing Wins If Libra Plan Fails” (https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-17/facebook-warns-washington-that-beijing-wins-if-libra-plan-fails)、『産経新聞』2019 年 10 月 24 日記事「フェイスブック CEO、中国に警戒感 「一帯一路構想の一部となるデジタル人民元」と警鐘」記事。

9　トロント大学 BRICS 公式文書・ミーティング HP（http://www.brics.utoronto.ca/docs/index.html）および 2018 年 7 月 31 日ジェトロ記事「BRICS 首脳会議が南アで開催、保護主義への反対で一致」（https://www.jetro.go.jp/biznews/2018/07/cf7ea06120cee06e.html）。

10　トロント大学 BRICS 公式文書・ミーティング HP（http://www.brics.utoronto.ca/docs/index.html）掲載「ヨハネスブルク宣言」, July 25th, 2018, BRICS Business Forum (http://www.thedti.gov.za/brics_president.jsp) を参照 .

11　「推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动」（http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/jlyd/201601/20160101243342.shtml）。

12　「国防科工局 发展改革委关于加快推进 “一带一路” 空间信息走廊建设与应用的指导意见」（https://www.

ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/kfs/sjdt/201611/t20161123_1086163.html）

13 新華社 2017 年 5 月 14 日記事「携手推进“一带一路”建设——在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲」（http://www.xinhuanet.com/2017-05/14/c_1120969677.htm）。

14 中国一带一路网、2017 年 12 月 4 日記事「7 国共同发起倡议 开启“数字丝绸之路”合作新篇章」（https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/38281.htm）。

15 新華社、2019 年 4 月 26 日記事「齐心开创共建“一带一路”美好未来——在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲」（http://www.xinhuanet.com/world/2019-04/26/c_1210119584.htm）。

16 中国一带一路网、「共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望」（https://www.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/86697.htm）。

17 中国新聞網、2019 年 4 月 25 日記事「“一带一路”沿线 16 个国家与中国签署数字丝绸之路建设合作谅解备忘录」（http://www.chinanews.com/cj/2019/04-25/8820506.shtml）。

18 それぞれ原文では「关于加强“数字（网上）丝绸之路”建设合作的谅解备忘录」、「中华人民共和国国家发展和改革委员会与哈萨克斯坦信息和通信部关于加强数字经济合作的谅解备忘录」、「中国国家发展改革委、匈牙利创新和技术部签署关于开展“数字丝绸之路”合作的双边行动计划」である。中国外交部 2019 年 4 月 27 日公表「第二届“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单」（https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1658760.shtml）およびその他の現地報道より。

19 14 の分野は農業、化学、エネルギー、エンターテインメント、金融、ヘルス、物流、金属、不動産、テクノロジー、ツアリズム、交通、公共事業、その他である。

20 AFP 通信、2018 年 7 月 5 日記事「中国海航集団の会長、フランスで転落死 経営再建に打撃」（https://www.afpbb.com/articles/-/3181253）。

21 日豪プレス、2017 年 6 月 21 日記事「中国企業が民営データ・ハブを買収」（https://nichigopress.jp/ausnews/news/145002/）。

22 CB Insights, October 4th, 2018, “What The Largest Global Fintech Can Teach Us About What’s Next In Financial Services”https://www.cbinsights.com/research/ant-financial-alipay-fintech/）参照。伊藤（2018b）では対東南アジアの案件を集計している。

23 eWTP 公式 HP 参照（https://www.ewtp.org/）。

第 2 部

諸外国の対中認識の動向と国際秩序の趨勢

第 10 章　トランプ政権の対中認識・政策

梅本　哲也

はじめに

2010 年代に入って以来、米国では中国の戦略的な挑戦に対する懸念が高まりつつある。中国の対外的な自己主張――とりわけ海洋進出の促進や大経済圏の構築――が、アジアの勢力均衡や開放的な経済秩序を危うくし、また国際制度の有効性を脅かしかねないと受け取られているからである。米国の主導する国際秩序に対して、中国は「現状維持」を装いつつ、実際は「現状打破」を狙っていると見られるようになったのである[1]。

トランプ大統領の就任以来、米中関係の基調が定まるのには多少の時間を要したが、2017 年末以降、米中両国の戦略的な角逐はいよいよ激しくなった。米国の対中警戒は政治、経済、軍事の全般に亘って著しく尖鋭となり、技術覇権の争奪を背景とする二国間の貿易摩擦が耳目を集めると同時に、国際場裡における主導権争いに注意が向けられ、さらには価値を巡る対立も前面に表れた。本稿はそうした観点から、トランプ政権の対中認識――及びそれを反映した政策――に分析を加えようとするものである。

1. 対中警戒の尖鋭化

2017 年 10 月の第 19 回中国共産党大会を経て 2 期目に入った習近平政権は、対外的な攻勢をいよいよ活発化していった。陸・海・空のみならず電脳（サイバー）・宇宙の領域においても軍備増強が加速する中で、南シナ海における軍事施設の建設も進行した。「一帯一路」構想の下、アジア、アフリカ、欧州のみならず、大洋州や中南米でも巨額の借款提供を梃子とした中国の経済進出が続いた。民主国家における輿論工作についての指摘も相次いだ。

そうした中で、中国は国際秩序の改変への意欲をも顕示するに至った。習近平総書記（国家主席）によれば、「中国の特色ある社会主義が新時代に入った」ことは、発展加速、独立保持の双方を望む国家及び民族に「全く新たな選択肢」を提供することを意味していた[2]。また、習近平は「人類運命共同体」の構築を唱え、「グローバル統治体制の改革に積極的に参加し、これを主導する」と語った[3]。その間、中国の国内では習近平への権力集中が進むと同時に、ウイグル族の締め付けに例示されるように社会の統制が強化された。また、中国政府は香港の民主化もいっさい認めようとしなかった。

*

これに対し、2017 年 12 月に発表されたトランプ政権の『国家安全保障戦略』は、中国（及びロシア）を「現状打破国家」とはっきり規定するに至った。「米国の価値及び利益と相反する世界を形作ることを欲している」と言うのである[4]。その挑戦の本質を「人間の尊厳及び自由を尊重する」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[5]『国家安全保障戦略』の立場は、「二つの生活様式」の間の選択を迫った 1947 年のトルーマン・ドクトリンを彷彿させるものですらあった。

2018 年 1 月には国防総省によって『国家防衛戦略』の要旨が公表されたが、そこでは中国は「戦略的競争者」と表現された。そして、今やテロリズムではなく「現状打破国家」による「長期に亘る戦略的競争の再現」が、米国の繁栄及び安全にとって「中心的な挑戦」

となっているとの見解が示されたのである[6]。

国防総省の『中国軍事安全保障報告』は、2018 年版（2018 年 8 月公表）、2019 年版（2019 年 5 月公表）とも、中国が「地域的優越」の確立及び「国際的影響」の拡大を「戦略的目標」としている旨を指摘した。その上で、中国との「軍事的競争の傾向」が増大しているという『国家安全保障戦略』や『国家防衛戦略』の捉え方を追認したのである[7]。

*

ここで注目すべきは、『国家安全保障戦略』は固より、その性質上、軍事面の課題に焦点を据える『国家防衛戦略』や『中国軍事安全保障報告』も、経済面、政治面での中国の動向――それは軍事的な競争にも直接、間接に関係してくる――に警鐘を鳴らしたことである。

『国家安全保障戦略』によれば、「中国の軍事力近代化及び経済拡張」には「米国の創新（イノベーション）経済との関係構築による」部分があり[8]、しかも「毎年、中国のような競争国は米国の知的財産を何千億ドル相当も窃取している」とされた[9]。また、競争国は「宣伝その他の手段」を使って「民主主義の信用を傷つけようとしている」とも見られた[10]。

『国家防衛戦略』は近隣諸国に対する中国の「影響力拡大工作」「略奪的経済手段」に言及すると共に[11]、多くの技術発展が商業部門から生じていることについて、「競争国及び非国家主体」もそれに接近可能であるため、通常戦力における米国の優位が低下する危険があるとの懸念を示した[12]。

また、『中国軍事安全保障報告』2018 年版、同 2019 年版の見るところ、中国による「戦略的目標」の追求は「増大する経済的、外交的及び軍事的な影響力」の活用をその手段とするものであった[13]。巻末の特集では「習近平の創新駆動発展戦略」（2018 年版）、他国における「影響力拡大工作」（2019 年版）が取り上げられ、「一帯一路」構想に加えて、後述する「中国製造 2025」にも言及がなされた[14]。

このように、トランプ政権は中国の対外政策を総体として強く警戒する傾向を示すようになった。そのことを最も纏まった形で示したのが、2018 年 10 月のペンス副大統領による演説に他ならない。ペンスは中国が「政府一体的な取り組み」を通じて影響、利益の増進を図っていると述べた上で、経済、軍事、政治の各面に亘る米国の不満を強い言葉で表明したのである。

ペンスに従えば、中国は「自由で公正な貿易とは矛盾する数々の政策」を継続しているのみならず、「中国製造 2025」に基づいて「世界の最も先進的な産業の 9 割を支配することに照準を合わせて」おり、そのために米国の知的財産を「必要ならどのような手段を使ってでも」取得するよう官僚や企業に命じている。また、米国の軍事的な優位を低下させる能力の構築を優先課題とする中国は、「米国を西太平洋から押し出し」て、米国が「同盟国の支援に駆け付けることを阻止」することを試みようとしており、そうした中で南シナ海の「軍事化」を進めている。さらに、中国は「100 万ものウイグル人イスラム教徒」を投獄して「昼夜兼行の洗脳」を行う等、自国民の抑圧を強めると同時に、アジア、アフリカ、欧州から中南米に至る地域で「債務の罠」を仕掛けて影響力の増大を図り、剰え（あまつさえ）政・財・官・学界に対する各種の工作を通じて米国の対中輿論を操作し、「民主主義に干渉している」と言うのである[15]。

2019 年 10 月、ペンスは再び対中政策について演説を行った。ペンスに言わせれば、前

年の演説以来、中国は未だに経済関係の改善に向けた「意義ある行動」を取っていなかった。のみならず、他の多くの問題に関しても、中国の挙動は「いっそう攻撃的且つ安定阻害的」となったと評したのである[16]。

*

トランプ政権における対中警戒の尖鋭化は、中国に対する米国内の厳しい視線を映し出したものでもあった。後述するように、議会は一再ならず超党派の支持を得て中国への対抗を強く意識した法案を通過させた。議会の諮問機関である米中経済・安全保障見直し委員会によれば、中国は「その利益及び抑圧的な統治像により適合した方向に国際体系を改変、再編する意図」を隠しておらず[17]、そうした中国の企ては米国及び同盟国・提携国の「国家安全保障上及び経済上の利益を疑いもなく危険に晒す」性質を帯びていた[18]。2019 年 3 月には、元政府高官を含む超党派の有力者によって、中国の「実存的脅威」についての啓発を目的とする「現存する危険に関する委員会――中国」が結成された[19]。国務省の幹部が喝破した通り、「米国の政策コミュニティにおける重心」は「知的なルビコンを越えた」のであり、どちらの党が政権を握っても中国の擡頭を無批判に歓迎する過去には戻らないと確信されるに至ったのである[20]。さらに、輿論調査の示すところでは、一般国民の間でも、中国を否定的に評価する者の割合が急速に増大した[21]。

2. 政府一体での対応

対中警戒の尖鋭化に見合う形で、トランプ政権は政治、経済、軍事の各面に亘って中国への対抗を念頭に置いた施策を講じていった。中国の戦略的な挑戦が「政府一体的な取り組み」によるものであるとされる以上、米国も「政府一体的な取り組み」を通じてこれに応答する必要があると考えられたのである[22]。

それまで抑制傾向が続いていた国防予算は、2018 会計年度以降、大幅な増額を見ることとなった。国防当局の関心は、予てより中国の接近阻止・領域拒否（A2AD）――さらには、遠方への戦力投射――能力への対処に向けられてきた。中国は A2AD 戦力の構築を通じて、台湾有事を始め自国周辺で生起する紛争への米国の介入を抑止、阻止しようとしており、また中国が第一列島線〔＝概ね九州、沖縄、台湾、ボルネオを結ぶ線〕を越えて戦力投射の能力を高めることは、「同時に第二列島線〔＝概ね本州、小笠原諸島、マリアナ諸島、ニューギニアを結ぶ線〕まで A2AD の能力を延伸することを可能にする」[23] とされるからである。

中国の A2AD や戦力投射においては、続々と導入される新型の航空機や艦艇もさることながら、通常弾頭を装着した地上発射のミサイルが主要な役割を演ずると想定されてきた。短期決戦による戦略目的の達成を狙っているとされる中国にとって、台湾、そして地域に展開する米軍戦力に対する迅速なミサイル攻撃の能力は不可欠と目されるのである。実際、中国は台湾を射程に収める地上発射ミサイルを大量に展開している他、在日米軍基地やグアム島の米軍基地、さらには中国近海に進出する米空母を叩く能力を有する地上発射ミサイルも配備している。のみならず、地上（及び空中）発射ミサイルの打撃能力が向上することは、中国軍が「中国からより離れたところで作戦行動することを可能にする」[24] と見られるのである。

米国は 2019 年 8 月、中距離核戦力（INF）全廃条約――射程 500㎞から 5500㎞の地上発射ミサイルの保有を禁止する条約――から脱退したが、そこでは同条約の当事国でない中

国が何ら法的な制約を受けずにかかるミサイルを開発し得ることへの不満が動機の一部を構成していた。ポンペオ国務長官が述べたように、「中国のような現状打破国家にこの枢要な軍事的利点を譲り続けるべき理由はない」ということである[25]。米国は同条約の失効を機に 500㎞以上の射程を有する地上発射ミサイルの発射実験を開始し、また通常弾頭を装着した地上発射ミサイルのアジア配備を検討する意向も表明されるようになった[26]。

一方、中国（及びロシア）等からのサイバー攻撃に対しては「前方で防衛する」ことが打ち出され[27]、またサイバー軍が（それまでの戦略軍隷下から）統合軍に格上げされた。さらに、敵対者が「宇宙空間を戦闘領域に変えた」[28]との認識の下、トランプ政権は統合軍としての宇宙軍（Space Command）を発足させ、続いて新軍種としての宇宙軍（Space Force）を創設した。

*

その間、米国は「自由で開かれたインド太平洋」の旗印を掲げ[29]、日本、インド、豪州等と安全保障協力を進めてきた。「自由で開かれたインド太平洋」は固より中国の「一帯一路」構想と張り合う性格を有するものであり、2018 年 10 月に成立した BUILD 法に基づいて[30]、インド太平洋における社会基盤整備の支援に最大 600 億ドルを投入する方針が示された。地域の諸国を「債務の海で溺れさせる」中国の「一帯一路」とは異なり、「締め付ける帯や一方通行の路」を提供することはないと言うのである[31]。南シナ海では「航行の自由作戦」のための艦艇派遣が頻繁に実施されるようになり、2019 年 9 月には初めて東南アジア諸国連合（ASEAN）諸国との合同軍事演習が行われた。

また、台湾との関係も強化されていった。台湾との高官交流を促す台湾旅行法が 2018 年 3 月に成立した他、2019 年度国防権限法（2018 年 8 月成立）には台湾の防衛能力向上への支援を求める条項が含まれていた。2017 年 4 月、2018 年 9 月に続いて、トランプ政権は 2019 年 8 月にも台湾への武器売却を決定し、F-16 戦闘機を供与することとしたが、新鋭戦闘機の売却が発表されるのは 1992 年以来のことであった。米海軍の艦艇が台湾海峡を通過する頻度も上昇した。台湾を「地域の政治的安定、軍事的均衡及び経済的発展のための重要な勢力」、「世界の偉大な通商経済主体の一つ、そして中国文化及び民主主義の指針」と見なし[32]、これに寄り添う姿勢を明確にしたのである。

*

米国内における中国の輿論工作を巡っては、司法省が新華社通信及び CGTN（中国中央テレビの外国語放送）を中国政府の宣伝機関と認定し、外国代理人登録法（FARA）に従って登録するよう指示した。連邦捜査局（FBI）は孔子学院を通じての諜報・宣伝活動に関する調査に踏み出し、幾つかの有力大学は孔子学院の閉鎖に踏み切った。

また、ウイグル族の大量拘束に対しては、商務省が人権抑圧に関わった政府機関や企業に対する輸出規制を発動した他、国務省はそうした当局者等に対する査証の発給制限を発表した。2019 年 11 月には、香港人権・民主主義法案がほぼ全会一致で議会を通過し、大統領の署名を得て成立した。香港で「高度な自治」が維持されていないと判断された場合、関税や査証発給に関する香港への優遇措置が見直される可能性が出てきたのである。

3. 貿易戦争の発動

とは言え、トランプ政権の対中政策で最大の注目を集めてきたのは、やはり貿易面での

攻勢である。2018 年初めの段階で「米中経済摩擦はいまのところ大きな問題には至っていない」[33] と見られていた状況が、同年 3 月以降、一気に変化することとなった。安全保障への懸念を挙げて鉄鋼及びアルミニウムの輸入に追加関税を課することが発表されたのに続いて、知的財産権の侵害を理由に中国からの輸入品に標的を絞って制裁関税を課する方針が明らかにされ、後者が貿易摩擦の主役に躍り出たのである [34]。

米国は 2018 年 7 月に 340 億ドル相当の中国製品に対して 25% の関税を上乗せ（制裁関税「第 1 弾」）したのを皮切りに、8 月に 160 億ドル相当に対して 25%（「第 2 弾」）、9 月に 2000 億ドル相当に対して 10%（「第 3 弾」）の制裁関税を発動した。「第 3 弾」の制裁関税は 2019 年 5 月に 25% に引き上げられ、同年 9 月以降には「第 4 弾」として中国製品 1100 億ドル相当 [35] に対して 15% の制裁関税が課せられた。また、米国は 2019 年 8 月に中国を「為替操作国」に指定したが、それは 1994 年以来のことであった。2019 年 1 月以降、米中は断続的に貿易協議を行うこととなったが、米国の関税上乗せに対して中国もその都度、報復措置を取ったため、「貿易戦争」と言われる状況が生じたのである。

米国が敢えて中国との貿易戦争に突入した背景には、固より米国の対中赤字が 2017 年時点で 3700 億ドル以上の巨額に上っていたという事実がある。それにも増して重要なのは、前節で記したように、米国において貿易や産業を巡る中国の行動が著しく不公正だとの認識が強まっていることである。しかも、そのような認識は、中国が米国の技術覇権を脅かしつつあるとの深刻な危惧に結び付いているのである。

そうした見方によれば、中国は 2001 年に世界貿易機関（WTO）に加盟した際の約束に大きく背反する形で、関税、為替操作、独自の基準、不透明な規制等を通じて自国市場を閉鎖し、補助金、減税、融資、政府調達等に関して国内企業、特に国有企業を優遇している。また、中国に進出する外国企業に対して国内企業との合弁、保安審査（ソースコード等の開示を伴う）、データ現地保存、研究・開発施設設立等の要求を通じて技術移転を強要すると同時に、投資（合弁、買収、新規開拓投資）、学術交流（留学生の活用を含む）、研究・開発拠点設立、産業諜報、電脳窃取、人材勧誘を含む合法、非合法な各種の手段によって外国の知的財産を取得しようとしてきた。そのようにして中国は、外国技術への依存を低下させつつ、主要産業を代表するような自国企業（ナショナル・チャンピオン）を育成し、海外市場を席捲することを企てているというのである [36]。

かかる性格を有する中国の産業政策を織り込んだものとして、米国でしばしば槍玉に挙がってきたのが「中国製造 2025」に他ならない。「中国製造 2025」は 2015 年 6 月に国務院によって全文が公表され、同年 10 月には特設された諮問委員会がより詳細な行程表（「路線図」）を発表した。「中国製造 2025」は次世代情報技術（第 5 世代通信規格〈5G〉関連を含む）、高級数値制御工作機械及びロボット工学、省エネ・新エネ自動車その他合計 10 の領域に力点を置きつつ、中国を「製造強国」として確立することを目指したものである [37]。また、「路線図」には、上記の 10 領域に入る製品、装置、設備の多くについて、国内市場または国際市場における占有率の具体的な目標が示されている。例えば、移動端末チップは 2020 年に国内市場占有率 35%、国際市場占有率 15%、2025 年に国内 40%、国際 20%、国産高性能計算機及びサーバーは 2020 年に国内 60% 超、国際 30%、2025 年に国内 80% 超、国際 40%、産業用ロボットの国内市場占有率は 2020 年に 50%、2025 年に 70% 超といった具合である [38]。

米国通商代表部に言わせれば、「中国製造 2025」は他国の産業支援と比べても「野心の水準」及び投入される「資源の規模」において際立っており、そこに盛り込まれた目標に到達するために中国政府が用いている政策手段は多くが「前例のない」ものであった。そして、仮に目標の達成が叶わなかったとしても、やはり市場の歪みや過剰生産能力が生ずる公算が大きかった[39]。

トランプ政権は知的財産権の侵害を理由とする対中制裁の実施に際して、「中国製造 2025」を標的にしていることを隠そうとしなかった。初めに関税上乗せの対象となった 340 億ドル相当、及び次に対象となった 160 億ドル相当の輸入品は、「『中国製造 2025』計画に関係するものを含む、産業的に有意味な技術を体した」製品、或いは「『中国製造 2025』という産業政策に寄与し、またはそれから利益を得る産業部門からの製品」と説明されたのである[40]。

4. 技術覇権の死守

「中国製造 2025」に代表される中国の産業政策は、米国企業に対して中国市場における競争の困難や過剰生産を原因とする収益低下といった損害を齎(もたら)しかねないだけではなかった。多くの先端産業において外国技術への依存を減らし、国産部品・製品の市場占有率を大幅に高めるという中国の計画は、総合的な技術力で米国を凌駕しようという意欲を表すものと判断せざるを得なかった。

実際のところ、近年における技術面での中国の前進には刮目に値するものがあり、米国では「スプートニク・ショックの再来」が云々されていると言う[41]。米中経済・安全保障見直し委員会は 2017 年の報告書で、先端技術を巡る両国の優劣を検討したが、それによれば超高速演算（次世代高性能計算機）、商業用小型無人機といった分野では中国が既に優位となっていた。また、生命工学、極微工学、クラウド演算、協働ロボットでは米国が優位を保つ一方、人工知能、量子情報科学、高性能演算では両国が拮抗しているとされた[42]。

中国の技術水準を総合的に判定することは必ずしも容易ではないが[43]、中国が技術力を向上させることは、前節で挙げた米国政府による幾つかの報告書が示唆する如く、米中間における軍事バランスの変化を急激に加速させる可能性がある。戦闘能力が民生技術の転用に依存する傾向が増大しているのみならず、例えば人工知能や量子技術に関連する特定の分野で中国が突破に成功することがあれば、長年に亘る米国の軍事的な優位が一気に覆されかねないからである。米国が「効率、創新及び成長を加速すべく、民生技術と国防技術の発展を調整する」ことを主眼とする中国の「軍民融合」戦略に神経を尖らせる所以である[44]。

そこで、トランプ政権は、非合法な手段を通じてでも技術情報を取得しようとする中国の動きを阻止する取り組みに本腰を入れることとなった。知的財産権の侵害に対する制裁関税の賦課に関しては、当然ながら中国に進出した企業に対する「技術移転の強要」が――「経済的でない方法」による米国での技術購入及び電脳窃取ともども――その理由として挙げられており[45]、また「投資制限」や「強化された輸出管理」のための方策を併せて策定する方針が示されていた[46]。

2018 年 8 月には、2019 年度国防権限法の一部として外国投資リスク審査近代化法（FIRRMA）及び輸出管理改革法（ECRA）が成立した。FIRRMA は外国からの投資の安全

保障への影響を検討する対米外国投資委員会（CFIUS）の権限を強化するものである。それによって、中国企業による米国企業との合併やその買収等に対する審査の幅が広がることになった。また、輸出管理はもともと技術ではなく製品を焦点とするものであったが、ECRA は「新興技術」及び「基盤技術」を対象として輸出規制の体制を構築しようとするものである。それに基づき、商務省が 14 分野の新興技術について、どのような輸出規制が必要となるかの検討を進めてきた。

また、大学を通じた技術流出を防止すべく、『国家安全保障戦略』は「特定国からの STEM〔＝科学・技術・工学・数学〕留学生に対する〔査証〕規制」の検討を唱え[47]、実際に国務省は 2018 年 6 月からロボット工学、航空工学等を専攻する中国人留学生に発給される査証の有効期間を短縮した。さらに、中国軍と関係の深い多くの中国企業等が新たに輸出規制の対象に指定され、また技術情報の盗用（電脳窃取を含む）が相次いで摘発された。

そうした中で、トランプ政権は中国の通信機器大手・華為技術（ファーウェイ）への締め付けを強化していった。政府機関によるファーウェイ等の機器・サービス利用を禁ずる法律が、やはり国防権限法の一部として 2018 年 8 月に制定されたのに続き、民間企業についても、敵対的な外国の企業との間での情報通信技術・サービスに関する取引を禁止する権限が、2019 年 5 月の大統領令によって商務省に与えられた。2019 年 11 月には、連邦通信委員会（FCC）が補助金を受け取る国内通信会社を対象に、ファーウェイ等の機器を新規に購入することを禁ずることを決定した[48]。一方、商務省は 2019 年 5 月、イランとの違法な金融取引を理由にファーウェイを輸出規制の対象に指定し、米国企業による輸出には厳格な縛りが掛かることとなった。

米国がファーウェイの排除を進めるのは、同社が 5G 関連で世界の先頭を走っている一方で、同社の製品に特殊な仕掛けが施され、情報が抜き取られて中国政府に提供されたり、有事に際して米国の社会基盤を攻撃するのに使われたりするのではないかとの懸念が消えないためである。米国は同盟国等にも 5G の整備からファーウェイを外すよう求めており、我が国や豪州はこれに応える姿勢を示してきたが、欧州諸国は必ずしも米国と歩調を合わせようとはしなかった。

むすびにかえて

米中の貿易協議では 2019 年 12 月に「第一段階」の合意が成立し、2020 年 1 月これが正式に署名されたことを以て休戦に向かった。中国が米国からの輸入を 2 年間で 2000 億ドル増やすこととし、また知的財産権の保護や金融サービスの開放、人民元安誘導の自制を約束したのに対し、米国は「第 4 弾」の制裁関税を 15% から 7・5% に引き下げる運びとなったのである。中国の「為替操作国」指定も解除された。

しかし、合意内容の実現を巡って対立が再燃しないとは断言し得ない。また、貿易協議の「第二段階」において、米国が巨額の補助金等によって支援される国有企業中心の産業政策――「中国製造 2025」にも織り込まれている――の修正を求めたとしても、中国が譲歩する見込みは乏しく、そもそも「第二段階」がいつ開始されるのかも定かでない。

貿易戦争の戦況如何を問わず、現下の米中関係に関して見落としてはならない点が二つある。第一は、米国を主軸とする国際秩序に対して中国が「現状打破」を図っているという構図の説得力にやや翳りが見られることである。それは、米国が在来の国際制度から離

れようとする傾向を強めたため、中国が――秩序改変への志向を覗かせながらも――「現状維持」を事とするかの如く振る舞うことが、より容易となっているからに他ならない。

トランプ政権は就任 1 年目に環太平洋経済連携協定（TPP）、気候変動に関するパリ協定、ユネスコ（国連教育科学文化機関）から、2 年目にも国連人権理事会、万国郵便連合（UPU）からの離脱、脱退を表明した。加えて、北大西洋条約機構（NATO）を始めとする既存の同盟関係を必ずしも重視していないとの印象を与えることも珍しくなかった。また、トランプ政権が行ってきた一方的な関税引き上げや特定国のみを対象とした関税措置を WTO の原則に整合させることは難しく、剰え米国が「上級委員会」の委員選任を拒否し続けたことにより、WTO による紛争処理は 2019 年 12 月以降、機能不全に陥ることとなった。

国際制度に対するこうしたトランプ政権の姿勢は、2018 年 9 月の国連総会における大統領の演説でも明瞭に示された。「グローバリズムのイデオロギーを拒絶し、愛国主義の教義を支持する」というのが、そこで強調されたところであった[49]。これに対し、同じく国連総会で演説した中国の王毅外相は「我々は一貫して国際秩序の擁護者及び多国間主義の実践者である」と述べ[50]、また習近平主席も同年 12 月、中国は「国際秩序の擁護者となった」と主張したのである[51]。

第二は、米中の戦略的な角逐に伴って、グローバル化の流れが停滞し、寧ろ世界が政治的、経済的に二分される可能性が現れていることである。中国による技術覇権の奪取を心配する米国においては、経済面での切り離し（デカップリング）を探るかのような動きが生じている[52]。2019 年 9 月、トランプ政権は中国企業を米国の株式市場から締め出し、政府年金基金による中国市場への投資を規制することを検討していると報ぜられた[53]。その前月には大統領が中国で活動する米国企業に対して、「速やかに中国の代替先を探す」ようツイッターで要求していた[54]。

貿易戦争が激化する中で、中国の側もますます米国に対する依存の低下を図るようになり、習近平主席は「自力更生」を呼号し始めた[55]。米国が中国との間で資金の流れを大幅に制限した場合、中国は人民元の国際化に向けた施策を強化すると考えられ、それが奏功すれば米ドル圏の外に――例えば「一帯一路」に沿って――人民元圏が形成されるかも知れない。中国は電子的な法定通貨「デジタル人民元」の設計、開発を完了したとされるが、そこにも国際通貨体制における米ドルの覇権に風穴を開ける狙いがあると言われるのである。

米ドル圏と人民元圏との分離は、「21 世紀の石油」とも称せられるデータの取引を巡って異なった規則が適用される圏域の並立をも助長しかねない。中国は米国の経済制裁を恐れることなく、国家主導のデータ管理を巡る協調を通じて権威主義体制の「運命共同体」を形成し得る状況を望んでいよう。国境を越えて流通するデータの多くが経由する海底ケーブルの敷設はこれまで日本、米国、欧州の企業が請け負ってきたが、そこでも最近はファーウェイを始め中国企業が擡頭しつつある。しかし、データ取引を巡るこのような中国の動向は、自由なデータ流通を重視する民主主義体制の旗頭を自任する米国の不信をますます募らせることであろう。世界各国は「二つの生活様式」の間の選択を再び迫られることになるかも知れないのである。

―注―

1 梅本哲也『米中戦略関係』（千倉書房、平成 30 年）は、そうした見方を展開したものである。

2 “习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利――在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告”，2017 年 10 月 18 日，新华网。田中明彦「貿易戦争から『新しい冷戦』へ――中国台頭で変容する国際システム」『中央公論』平成 30 年 11 月号は、習近平のこの発言を「『新冷戦開始』の宣言」たり得ると捉えている。

3 “习近平：努力开创中国特色大国外交新局面”，2018 年 6 月 23 日，新华网。

4 Donald J. Trump, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017［以下 *NSS2017*］, p. 25.

5 *NSS2017*, p. 3.

6 Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge*, released in January 2018［以下 *NDS2018*］, pp. 1, 2.
2019 年 7 月に概要が公表された統合参謀本部の『国家軍事戦略』もこれを受けて、中国、ロシア等との「大国間競争」の再現が米軍にとって最大の課題であるとの立場を取った。Joint Staff, *Description of the National Military Strategy 2018*, released in July 2019, p. 2.

7 Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2018*, generated in May 2018, released in August 2018［以下 *CMSD2018*］, pp. 43, 105; Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*, May 2019［以下 *CSMD2019*］, pp. 2, 3, 107.
なお、2019 年 6 月に発表された国防総省の『インド太平洋戦略報告』では、中国の目指すところについて、短期的には「地域的覇権」、長期的には「世界的優越」と表現された。Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019, p. 8.

8 *NSS2017*, p. 25.

9 *NSS2017*, p. 21.

10 *NSS2017*, p. 3.

11 *NDS2018*, p. 2.

12 *NDS2018*, p. 3.

13 *CMSD2018*, p. 43; *CMSD2019*, pp. 2, 3.

14 *CMSD2018*, pp. 43, 51-53, 121-122.

15 “Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy toward China,” White House, October 4, 2018.

16 “Remarks by Vice President Pence at the Frederick V. Malek Memorial Lecture,” White House, October 24, 2019.

17 U.S.-China Economic and Security Review Commission［以下 USCC］, *2019 Report to Congress*, November 2019, p. 30.

18 USCC, *2018 Report to Congress*, November 2018, p. 25.

19 “Committee on the Present Danger: China,” https://presentdangerchina.org.「現存する危険に関する委員会」は過去 3 度結成されているが、最も有名なのはソ連の軍事的脅威を強調した 1970 年代のそれである。
固より有力者の間での中国認識は一色ではない。2019 年 7 月には、中国は「経済上の敵」でも「実存的な国家安全保障上の脅威」でもないとするトランプ大統領及び連邦議会議員に宛てた公開書簡、及び中国を「実存的脅威」と改めて規定する大統領宛て公開書簡の双方が発表された。M. Taylor Fravel, J. Stapleton Roy, Michael D. Swaine, Susan A. Thornton, and Ezra Vogel, “China Is Not an Enemy,” *Washington Post*, July 3, 2019; “Stay the Course on China: An Open Letter to President Trump,” *Journal of Political Risk*, July 18, 2019.

20 Christopher Ashley Ford, “Re-learning a Competitive Mindset in Great-Power Competition,” Department of State, March 14, 2019.

21 ピュー研究所の調査では、中国を「好ましくない」と考える米国人の割合が 2017 年、2018 年の 47% から 2019 年には 60% へと増加した一方、「好ましい」は 26% に低下した（2017 年は 44%、2018 年は 38%）。中国に対する否定的な見方は党派を問わず広がっており、共和党支持者及び共和党寄りの無党派層で 70%、民主党支持者及び民主党寄りの無党派層で 59% が「好ましくない」との態度を示した。Pew Research Center, *U.S. Views of China Turn Sharply Negative amid Trade Tensions*, August 13, 2019.

22 「政府一体」の対応を強調したものに、例えば Christopher A. Ford, “Technology and Power in China's

Geopolitical Ambitions," Testimony to the U.S.-China Economic and Security Review Commission, June 20, 2019; Christopher A. Ford, "Bureaucracy and Counterstrategy: Meeting the China Challenge," Department of State, September 11, 2019 がある。

23 *CMSD2018*, p. 59. また、中国の A2AD 能力は目下「第一列島線の内側において最も強壮であるが、中国はその能力を強化して太平洋のより遠方に延伸することを狙っている」のみならず、中国軍は「第二列島線の内側、太平洋及びインド洋、そして場合によっては世界大で攻撃的な作戦を実施するため」、戦力投射の能力及び概念を形成しつつあるとも言われる。*CMSD2019*, p. 54.

24 *CMSD2019*, p. 58.

25 Michael R. Pompeo, "Press Availability at NATO Headquarters," Department of State, December 4, 2018. 中国のミサイルの「約 95%」が、中国が同条約の締約国であれば、これに牴触する類のものであったと言う。Harry B. Harris testimony to the House of Representatives, Armed Services Committee, *Military Assessment of the Security Challenges in the Indo-Asia-Pacific Region* (hearings), April 26, 2017, p. 7. 但し、米国の挙げた脱退の主たる理由はロシアの条約違反である。

26 例えば Thomas Gibbons-Neff, "Pentagon Chief in Favor of Deploying U.S. Missiles to Asia," *New York Times*, August 3, 2019、Jesse Johnson, "Trump Aide John Bolton Links Future Asia Missile Deployment to Protecting Allies Including Japan," *Japan Times*, August 7, 2019 を参照。なお、同条約の失効を前に、国防総省に近いと目される政策研究機関・戦略予算評価センターは、日本やフィリピンへの長射程ミサイル配備に主眼を置いた「海洋圧力戦略」を発表した。Thomas G. Mahnken et al., *Tightening the Chain: Implementing a Strategy of Maritime Pressure in the Western Pacific*, Center for Strategic and Budgetary Assessments, May 2019.

27 Department of Defense, *2018 Cyber Strategy: Summary*, released in September 2018, p. 1.

28 "President Donald J. Trump Is Unveiling an America First National Space Strategy (fact sheet)," White House, March 23, 2018.

29 "Remarks by President Trump on His Trip to Asia," White House, November 15, 2017.「自由で開かれた」インド太平洋という考え方は、平成 28 年 8 月に我が国の安倍首相が提唱していた。「TICAD VI（第 6 回アフリカ開発会議）開会セッション安倍総理基調演説」首相官邸、平成 28 年 8 月 27 日。

30 BUILD とは Better Utilization of Investments Leading to Development の略である。

31 "Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit / Port Moresby, Papua New Guinea," White House, November 16, 2018.

32 Defense Security Cooperation Agency News Release, "Taipei Economic and Cultural Representative Office in the United States (TECRO) – Foreign Military Sales Order (FMSO) II Case," Department of Defense, September 24, 2018; "Remarks by Vice President Pence at the Frederick V. Malek Memorial Lecture."

33 川島真「中国の対外政策目標と国際秩序観――習近平演説から考える」『国際問題』第 668 号（平成 30 年 1・2 月）32 頁。

34 これより前の 2018 年 1 月には、太陽光パネル及び大型洗濯機に関する緊急輸入制限措置が発表されていた。

35 後には 1200 億ドル相当と表記されるようになった。

36 国内、海外での技術取得の方途に焦点を据えて、中国の産業政策に分析、批判を加えた政府機関の文書に、Michael Brown and Pavneet Singh, *China's Technology Transfer Strategy: How Chinese Investments in Emerging Technology Enable a Strategic Competitor to Access Crown Jewels of U.S. Innovation*, Defense Innovation Unit Experimental (DIUx), January 2018及び White House Office of Trade and Manufacturing Policy, *How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World*, June 2018 がある。

37 そこでは中核となる部品や材料の中、自力で調達し得るものの比率を、全体として 2020 年までに 40%、2025 年までに 70% に引き上げるとの数値目標が掲げられている。国务院：《中国制造 2025》（全文），2015 年 5 月 8 日，8-9 页。

38 国家制造强国建设战略咨询委员会：《中国制造 2025》重点领域技术路线图，2015 年 10 月，7-8，35-36。

39 United States Trade Representative, *2017 Report to Congress on China's WTO Compliance*, January 2018, p. 10. また、全米商工会議所によれば、「中国製造 2025」は「現地〔＝中国自身〕における保護を基礎とする世界的な野心」を表す文書と言えた。それは「国家の力を借りて経済的競争力の核となる産業に関して世界市場における競争の力学を改変する」ことを狙ったものであり、世界大で市場の非効

率、過剰生産能力を引き起こす恐れがあった。U.S. Chamber of Commerce, *Made in China 2025: Global Ambitions Built on Local Protections*, March 2017, p. 7.

40 “Statement on Steps to Protect Domestic Technology and Intellectual Property from China’s Discriminatory and Burdensome Trade Practices,” White House, May 29, 2018; “USTR Issues Tariffs on Chinese Products in Response to Unfair Trade Practices,” Office of the Unites States Trade Representative, June 15, 2018.

41 津上俊哉「米中貿易戦争が世界経済を滅ぼす」『文藝春秋』平成 30 年 8 月号、195 頁。

42 USCC, *2017 Report to Congress*, November 2017, ch. 4. 米中比較の一覧は p. 532 を参照。人工知能を巡っては、自動運転車では米国企業が、言語認識及び合成音声では中国企業がそれぞれ優位に立っていると言う（p. 527）。

また、マッキンゼー研究所は産業を「効率駆動型」「消費者指向型」「工学基盤型」「科学基盤型」に区分した上で、中国は大半の「効率駆動型」産業及び一定の「消費者指向型」産業――そして一部の「工学基盤型」産業――を相対的に得意とすると分析している。Jonathan Woetzel et al., *The China Effect on Global Innovation*, McKinsey Global Institute, October 2015, ch. 2. 人工知能、拡張現実、自動運転車といった重要技術は大規模な市場を有することになると想定されるため、中国が「効率駆動型」「消費者指向型」における得意を発揮しやすいと見ることもできる。Brown and Singh, *China’s Technology Transfer Strategy*, p. 14.

43 中国は 2019 年現在、世界知的所有権機関（WIPO）等が発表した創新に関する指標では世界第 14 位、世界経済フォーラムの競争力に関する指標では「全般」で世界第 28 位、「創新能力」で同 24 位に止まっている。Soumitra Dutta, Bruno Lanvin, and Sacha Wunsch-Vincent, eds., *Global Innovation Index 2019: Creating Healthy Lives – The Future of Medical Innovation*, Cornell University, INSEAD, and the World Intellectual Property Organization, July 2019, p. xxxiv; Klaus Schwab, ed., *The Global Competitiveness Report 2019*, World Economic Forum, October 2019, p. 154. また、米中経済・安全保障見直し委員会も、2016 年の報告書においては、民間航空機、自動車、半導体を巡る中国の技術動向に厳しい評価を下していた。商用機で未だ「世界的に競争力のある製品や主要企業」を生み出しておらず、新エネルギー車では「品質、信頼性及び技術的優位性」において外国企業に後れを取っているとの評価が引かれており、また半導体で主導国になることを目指した過去 20 年に亘る国家主導の取り組みは「大概失敗した」と断ぜられたのである。USCC, *2016 Report to Congress*, November 2016, pp. 152, 154, 155.

44 *CMSD2019*, p. 21.

45 “Remarks by President Trump at Signing of a Presidential Memorandum Targeting China’s Economic Aggression,” White House, March 22, 2018. 引用された科白はライトハイザー通商代表によるものである。

46 “Statement on Steps to Protect Domestic Technology and Intellectual Property.”

47 *NSS2017*, p. 22.

48 ファーウェイの他、中興通訊（ZTE）も政府機関や補助金を受け取る通信会社による調達禁止の対象となっている。なお、ZTE に関しては、イラン及び北朝鮮への輸出に関連して 2018 年 4 月に米国企業との取引が禁ぜられていたが、罰金支払い、経営陣交替等と引き換えに、その制裁は 7 月に解除された。

49 “Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly / New York, NY,” White House, September 25, 2018.

50 “ 王毅在第 73 届联合国大会一般性辩论上的讲话（全文）”, 2018 年 9 月 28 日 , 新华网。

51 “ 习近平：在庆祝改革开放 40 周年大会上讲话 ”, 2018 年 12 月 18 日 , 新华网。

52 デカップリングについては、西村博之「侮れない米中『デカップリング論』」『日本経済新聞』令和元年 12 月 8 日が簡潔である。ペンス副大統領も 2019 年 10 月の演説で、否定的にではあるがデカップリングに言及している。なお、一種の（比較的穏和な）デカップリング論に、「部分的離隔」を推奨する Charles W. Boustany, Jr. and Aaron L. Friedberg, *Partial Disengagement: A New U.S. Strategy for Economic Competition with China*, National Bureau of Asian Research, November 2019 がある。

53 Jenny Leonard and Shawn Donnan, “White House Weighs Limits on U.S. Portfolio Flows into China,” *Bloomberg*, September 28, 2019.

54 https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1164914960046133249.

55 例えば、“ 国家主席习近平发表二〇一九年新年贺词 ”, 2018 年 12 月 31 日 , 新华网でも「自力更生」という言葉が使われた。

第 11 章　補論：トランプ時代における対中政策論争

高木　誠一郎

はじめに

中華人民共和国は 1949 年の成立以降、何回かの劇的な内外の変化を経験し、その原因や結果として関係諸国の対中関係にも重要な変化が生じた。米国の対中関係の特徴の一つは、重要な政策変更に当たって、国内で厳しい論争が展開されたことである。米国の東アジア冷戦体制の形成には中華人民共和国（以下、中国）成立以降の過程が不可分であったが、その間米国国内では中国内戦における国民党政権の敗戦に関して「誰が中国を失ったか」を巡る議論があった。1960 年代後半には、ソ連の軍事力の増大（米ソ・パリティー）、中ソのイデオロギー論争から国家間対立、ベトナム戦争の泥沼化等を背景に、対中政策を巡る論争があり、その結果米国の反中政策が対中接近に、そして対中外交へと展開し、対中関係は「準同盟」関係になった。

1990 年代初期には、1989 年の天安門事件（＝中国人権問題の顕在化）、米ソ冷戦終結宣言からソ連崩壊へ（＝対中「準同盟」消滅）、中国の対外開放政策の再強調（[米国の]「経済が問題だ」）等の要因により、再び重要な対中政策の論争が展開された。その対立軸は、軍事的戦略に焦点を置く「封じ込め」（containment）論と経済関係に焦点を合わせた「関与」（engagement）論を両端としていたが、両者の間には大きな幅があり、中間の「封じ込め＋関与」（con-gagement）という主張もあった。結局、米国の対中政策は、経済のみならず多面的交流を推進する関与政策と、中国の国際システム参与を推進する統合政策を基本とするものとなった。そこには、経済成長を実現した中国が徐々に民主化し、国際システムに統合された中国が国際システムの「責任ある利害関係者」となるという期待があった。他方米国は、アジア太平洋地域における自国の軍事力増強と同盟関係の強化により、中国に対する「ヘッジング」戦略を維持していたが、同時に関与政策による対外行動の適正化を追求しており、中国を単純に仮想敵とした訳ではなかった。

このような米国の対中姿勢は、中国側の「韜光養晦（とうこうようかい）」と呼ばれた対外協調的で柔軟な外交と基本的に均衡状態にあり、このような関係は今世紀初期十年の半ば頃まで続いた。ところがその頃から中国国内で、改革開放の再活性以降毎年約 10% の経済成長を達成したことを背景に、「韜光養晦」論に対する疑義が生じ、更に 2008 年秋に世界金融危機が発生し、この均衡は深刻な打撃を受けることになる。中国は世界金融危機による経済成長の大幅な減速に 4 兆元という巨額な財政投入で応じ、一気に経済回復を実現し、世界市場における需要提供国となったのである。2010 年に中国が日本を抜き世界第 2 位の経済大国になったことに加えて、世界金融危機が米国発であったことから、中国では米国との力のバランスが自国に有利な方向に変化しつつあるとの認識も生まれ、中国の対外行動には明らかに「韜光養晦」を脱却した、強硬に自国利益を主張する修正主義的傾向が強まったのである。

このような状況に対応して、米国では再び厳しい対中政策論争が展開されることになった。大統領選挙前年の 2015 年に、ハリー・ハーディング（ヴァージニア大学）教授はその論争を、「数十年来、少なくとも天安門事件以来、最も激烈なもの」[1] と評価している。このような論争を理解することは日本の対米政策、ひいては対外政策に不可欠であるが、独

自の本格的分析をするのは容易ではない。幸い、当時の米国に対中政策論争の優れた分析がある。一つは、対中失望感の要因を整理した上記のハーディングの分析である。もう一つは、対中政策を戦略に焦点を合わせて整理した、アーロン・フリードバーグ（プリンストン大学）教授の分析[2]である。本稿は、先ず両者の分析により米国の対中政策の分類と幅（スペクトラム）を整理し、それを引照枠組みとして、トランプ政権の「国際安全保障戦略」に基づく対中政策を確認し、その後の対中政策論争の動向を検討する。

1. 前段：2015 年における対中政策論争のスペクトラ

1）米国の対中失望感：ハリー・ハーディングの分析

ハーディングは、対中失望感の源泉として 3 つの要因を指摘している。第 1 は、政治体制に係る、自由化の進展の欠如、政府規制の強化、言論自由化等の逆行、NGO 規制の強化等の認識である。第 2 は経済に係る、政府・共産党による核心部門の所有と統制、中小企業の資金調達難、市民投資機会の規制、不動産市場におけるバブルの発生と政府介入等である。対中経済の不満は、知的財産権、中国の「内発的革新」・「国産チャンピオン」促進、独禁法の選択的適用を具体的標的としており、対中通商の促進勢力だった米国の産業界も今や不満を表明している。第 3 は、比較的最近よく強調される国際システムの「責任ある利害関係者」でないという評価である。すなわち、気候変動や核不拡散問題に対する消極性、米国主導の国際組織に係る国際公共財の費用負担回避等である。また、アジアインフラ投資銀行（AIIB）、新開発銀行（BRICS 銀行）等は既存システムへの挑戦とされ、「一帯一路」構想も潜在的なリスクとされている。それ以上に重視されているのは、西太平洋において近隣諸国と米国の安全保障に挑戦していることである。特に急速な軍事力の近代化、東シナ海、南シナ海における一方的現状変更等の行動である。

ただしハーディングによれば、米国には依然として中国に対して理解を示す見方もあり、気候変動、朝鮮半島における核問題、イランにおける大量破壊兵器開発、国内の法治推進、反腐敗運動、投資保護協定交渉の進展等をその例証としている。また、中国の行動は反応的とされ、軍事力強化は台湾問題に対して、AIIB や BRICS 銀行は、IMF、世界銀行、アジア開発銀行（ADB）等の問題点を指摘するものとして、RCEP（東アジア地域包括的経済連携）は米国や日本が主導する TPP（環太平洋経済連携協定）の存在に対応するものと指摘している。

これらに関する米国の「責任」に関しても、ハーディングは多様な見解を指摘している。リアリストたちは、中国の問題行動は基本的に米国の政策とは無関係とする。すなわち、強硬的自国主張は台頭する大国の典型的行動であり、中国の場合、国内の政治改革欠如がそれを強化していると指摘するのである。米国の責任を認める立場は以下の通り 3 つに分類されている。第 1 は、米国の政策そのものではなく、その実施のあり方を問題とするもので、アジアへの相対的無関心、政策調整の欠如、不決断、世界金融危機への不適切な対応、中国対応における言行不一致による再保証の失敗等を指摘している。第 2 は、対中政策を構成した、「関与、統合、援助、リスク・ヘッジ」4 要素のバランス不適切性を指摘する。すなわち、関与への強調と中国の責任ある行動の軽視、逆に、対中対話において米国基準の過度な強調や、中国の影響力増大への不順応等である。第 3 に、リベラリスト

的前提の現実性欠如に対する指摘である。主たる論者には、中国の経済成長に伴う民主化の失敗を指摘したマン（James Mann）、冷戦後に中国がリベラルな国際秩序に参加するとした戦略的判断の間違いを指摘したブラックウィルとテリス（Robert D. Blackwill and Ashley J. Tellis）、米中間の信頼醸成措置の効果の限定性を指摘したスタインバーグとオハンロン（James Steinberg and Michael O'Hanlon）、中国による組織的かつ意図的な欺瞞を強調するピルズベリー（Michael Pillsbury）等が含まれる[3]。

2）対中政策論のスペクトラム：アーロン・フリードバーグの分析

ハーディングは以上の状況を前提にした米国の対応策を、既存の政策の「継続」、「取引」、「強硬策」の 3 種に分類している。アーロン・フリードバーグは、ほぼ同様な状況を背景にした米国対中政策の主要な見解を、「関与拡大」と「封じ込め」を両極端とする 6 つのグループに分類した。他の 4 つの政策論は、「関与拡大」に近い方から、「再保証」、「大取引／影響力圏」、「離岸均衡」、「改善版均衡策」である。この分類は、ハーディングの分類より詳細であるため、以下ではフリードバーグの分析を確認しておく。

（1）「関与拡大」（Enhanced Engagement）論は、中国を「飼い馴らす」ため、国際システムに取り込むことを主張する。代表的な論者であるアイケンベリー（G. John Ikenberry）は、中国の力の継続的増大と米国の力の相対的低下を当然の前提とし、「権力推移」は現在進行中として、歴史的には暴力的になり兼ねないが、回避可能であると主張する。また、西側秩序は転覆が難しく、加入が容易であり、大戦争は核兵器の出現によって不可能になったとし、中国は西側秩序への参入により経済的に繁栄し、安全保障分野でも、国家主権と法の支配により保護を獲得したので、その転覆の動機は無いと主張する。政策提案は従来の政策の継続になる。米国の同盟体制は勢力均衡的作用よりも政治的価値にあり、既存秩序に関して、非民主主義体制も利害関係者に成り得ると主張する。

（2）「再保証」（Reassurance）を主張するスタインバーグとオハンロン（既出）は、米中関係の競争的要因を認識し、対中政策の勢力均衡的要因を必要とする。両著者は、米中共に死活的利益を擁護する意思と能力を有することを証明する必要性を認識しており、抑制なしにはそれが螺旋状にエスカレートし、ひいては戦争になることを危惧する。そしてその可能性の低下を目的として行う特定の関与策として、軍備競争のエスカレーション回避、危機回避、リスク低減等の 20 項目を提案している。著者達はまた、抑制的な楽観主義を表明しているが、それは両国間における激烈なイデオロギー競争、領土紛争、帝国主義的野心の欠如を根拠としている。

（3）「大取引（Grand bargain）／影響力圏（Spheres of influence）」提案の基礎は地政学的リアリズムの論理である。その前提は、中国の力の増大が続けば、米国が対決か順応かという選択に直面することは不可避であるという認識であり、紛争よりは順応が望ましいため、米国が力の優勢を失う前に順応すべきであるとする。

対中政策の目的は相互に受容可能な合意であり、国益の全面的一致を前提にせず、補完的な利益を認定し、発展させることとなる。その具体化としてキッシンジャー（Henry A. Kissinger）は、目的の共有が戦略的不安感に取って代わるような、米中を含む全ての関係国が参与する「太平洋共同体」の構築過程を想定している。ロス（Robert S. Ross）は 1999 年の時点で、米中が戦略的競争関係にあることを認定しつつも、中国が大陸国家であり、

米国のアジアにおける力と利益が主として海洋領域にあることを相互に承認し、利害調整をすることにより、全面的紛争になることが回避できるとしている。ロスは両国の影響力圏が重複する領域、すなわち南沙諸島、朝鮮半島、台湾に関しても緊張管理は可能とする。その後の米中における力均衡の変化を受けても、勢力圏に関する議論に基本的な変化はないとする。グレイザー（Charles Glaser）は、2011 年の論文で、アジアの地理的分割と確実な第 2 撃能力保有により、両国間での激烈な安全保障のジレンマの必然性を否定している。ただし、グレイザーは中国の力の増大により、台湾からの撤退等、米国の対中政策の調整の必要性を主張している。

（4）「離岸均衡」（Offshore balancing）論者は、上記（3）の論者が台湾や朝鮮半島からの撤退を主張しつつ、依然として一定の同盟国・兵力前方展開を前提としたのに対し、西太平洋からの更なる撤退を主張する。すなわち、バンドウ（Doug Bandow）によれば、アジアの勢力均衡に対する懸念は否定できないが、米国の公式防衛線は米国自体ということになる。撤退により米国は中国との軍備競争のエスカレーションを避け、国益と直接関係のない領有権紛争への「巻き込まれ」を避けることができる。また、友好国が米国の支援を前提に、冒険主義に走る確率を低下させる。また、米国の撤退により、その他の国が自国防衛への資源投入を増大させ、相互協力を進展させることにより、中国の膨張を抑制することが期待されている。バンドウは、この過程で独立的な核抑止力出現の可能性を認めるが、米国が地域的な核危機に関与することなく、中国を抑制する安定化作用を果たすと主張するのである。

（5）「改善版均衡策」（Better balancing）は、中国の力の上昇に対する均衡努力の増大を主張しつつ、併行する関連要因の調整に焦点を置く。テリス（Ashley J. Tellis）は、米中対立は米国のグローバルな覇権維持と中国台頭による米国優越の侵食という、構造的な政治的要因が不可避としながら、同時に両国は互恵的相互抱擁状態にあるとした。すなわち、米国にとって戦略的な問題は、中国が米国より速く成長し、米国との差を縮めていることだが、台頭を抑えるには遅すぎると指摘する。そして、テリスは米国の優越的な地位をできる限り長く維持する方策として以下を提案する。第 1 は、経済再活性化、技術革新能力の維持、軍事力拡大により、中国の急速な A2/AD（接近阻止／領域拒否）能力を弱体化する。第 2 に、中国の台頭を懸念する他の諸国、すなわち日本とオーストラリアの他に、インド、ベトナム、シンガポール、インドネシア等、の成長を後押しする。第 3 に、中国以外の地域自由貿易協定（TPP、北米経済連合、TTIP（環大西洋貿易投資連携協定）等）による、中国の国際システム参入の相殺、である。

（6）「封じ込め」（Containment）提案の論理的基盤は「攻撃的リアリズム」である。前提は、米中関係がゼロサムゲームで、両国の敵対関係が深刻かつ絶対的なものとする。ミアシャイマー（John J. Mearsheimer）は、最適な対中政策として、中国の隣国に多くの NATO 式同盟を作り、中国の遠方投射に反対することを主張した。台湾に関して米国は、軍事的切断が友好国や同盟国に対して軟弱性の信号になると認識しながら、中国の力の増大の前には防衛不能であり、放棄が妥当な戦略になるとする。中国経済に関しては、発展速度の低下が必要で、それが米国経済に有害でも、安全保障のために不可欠であるとする。そのほか、中国経済発展の阻害のため、基幹技術接近の制限を、国内政治体制への圧力と正統性攻撃のため、政治・情報戦、反体制派・人権活動家・分離主義者支援を主張し、体制変換の加

速を追求するのである。

2. トランプ政権期の対中政策と論争

1）政権成立期の対中政策態勢

2016 年の米国大統領選挙戦におけるトランプ候補の中国関係の発言は、米国の貿易赤字全体に占める対中赤字の圧倒的な多さと、その要因としての不公正な貿易慣行に関するものが多く、対外政策助言者たちの中に中国の軍事的脅威を指摘する声が高かったことから、政権発足後はこれらの問題を中心とした厳しい対中姿勢を取ることが予想されていた。

ところが、2017 年 1 月にトランプ政権が発足し、4 月に習近平国家主席が訪米した際には、基本的にオバマ政権時代とほぼ同様な対話メカニズムの設置が合意され、関与政策が維持された。すなわち、第 1 回の首脳会談（4 月 7 日）には、①外交・安全保障、②経済、③法執行とサイバー安全保障、④社会・人文という 4 分野における高レベル対話のメカニズム新設が合意されたのである。翌日の第 2 回首脳会談では、さらに軍同士の交流として、国防部長級対話とアジア・太平洋安全保障対話メカニズムの継続だけでなく、統合参謀総長対話メカニズムの新設が合意された。11 月にトランプ大統領が北京を訪問すると、「国事訪問より格上」の歓迎を受け、同時に両国間で 90 億ドルの商談と、それに加えて 19 項目の商談が追加される等、関係進展を示唆する記事が報道された。

しかしながら、その頃まで米国は対中関係の政策文献を表明することなく、同年末から翌年初めにかけて、3 件の文献を通じて次々と厳しい対中態勢を表明したのである。1 件目は大統領府『国家安全保障戦略（2017）』[4]（以下『安保戦略 2017』と略）であり、最も総体的な文献である。後の 2 件は国防省文献であり、基本的に軍事的戦略を提示している。

『安保戦略 2017』は「導入」部分では､米国に挑戦する主体を（1）中国とロシア（＝「修正主義国家」)、(2）北朝鮮とイラン（「無法国家」)、(3）超国境的脅威集団（＝「超国境的組織」）の 3 種類[5]に分けている。そして、中国とロシアに関しては、米国の安全保障と繁栄を侵食しつつ、諸々の経済体の自由と公正さを削減し、軍事力を拡大し、彼らの社会を抑圧し影響力を拡大するために情報とデータを統制しようとしていることが指摘されている。そのほか対抗勢力全体について、民主主義に対する不信感を増進する宣伝、米国と同盟国・パートナーの間に亀裂を生じさせるための非西欧的価値の伝播と誤情報の拡散、軍事力の増強による米国優位の縮小、軍事紛争の閾値以下の行動による米国、同盟国、パートナーへの挑戦が指摘されている。また、情報をめぐる競合による以上の競争関係の加速が強調されている[6]。

以下各論はテーマ毎の 4 章＋地域毎の戦略に関する章から成っており、（Ⅰ）国民･領土･生活様式、（Ⅱ）繁栄促進、（Ⅲ）力による平和維持、（Ⅳ）影響力拡大の各「柱」および、地域毎の戦略に関する章の「インド・太平洋」の節で中国の問題行動が指摘されている。

柱Ⅰ（国民・領土・生活様式）では、（ロシアと共に）中国が米国の重要インフラと指揮命令系統に対する脅威を与える大量兵器を開発していることに言及している[7]。その他にオピオイドの蔓延について、麻薬カルテルとともに中国のフェンタニル密輸業者の関与が指摘されている[8]。この部分ではサイバー時代の安全保障に力点が置かれているが、攻撃主体に関する具体的な記述はない。柱Ⅱ（繁栄促進）では、トランプ大統領の選挙キャン

ペーンにおける主要テーマであった「フェアで相互主義的な」貿易関係が述べられているが、対中貿易赤字への言及はない。中国については、国家安全保障のイノベーション基盤を論じた部分で、「中国のような競争相手」による米国の知的財産の窃盗が述べられているに過ぎない。

最も具体的な柱Ⅲ（力による平和維持）では、中国とロシアが、米国の価値および利益と対立する世界の形成を志向し、特に中国がインド・太平洋地域で米国に取って代わり、国家主導の経済モデルの影響を拡大し、自国中心的な地域再編を追求すると指摘する[9]。中国が「台頭とその戦後の国際秩序への統合支持により、自由化するという期待に反して」行った問題行動として、他国の主権を犠牲にした力の拡大、比類のない規模のデータ収集と腐敗と監視を含む権威主義体制、米国に次ぐ軍事力の形成、核戦力の増大と多様化、米国の革新的経済を利用した軍事力近代化と経済拡張等を挙げている[10]。またこの部分では、大国間競争の復活を強調し、中国とロシアが地域的・世界的影響力の拡大志向を鮮明にして、米国の地政学的優位に対抗し、国際秩序を自国の利益にかなうよう改変しようとしていると主張する[11]。そして、中国（＋ロシアと他の競争相手）は、「軍事的紛争の閾値以下（below the threshold）および国際法の先端部分」の行動に長けており、他方米国は連続的競争状態を「戦争」と「平和」の二分法で考えがちであるとして、そこからの脱却の必要性を指摘している[12]。また、中国はデータと人工知能（AI）を結合して市民の国家忠誠度のランク付けをしている[13]。柱Ⅳ（影響力拡大）部分では、全体として、中国（とロシア）が、発展途上国で標的投資を行い、かつ全世界的なインフラ建設を目的に何十億ドルもの投資を行っていると指摘する[14]。

地域毎の戦略に関する章は、当然「インド・太平洋」の節が中国を最も詳細に論じている。すなわち、①政治的誘因と処罰、影響力作戦、軍事的脅威の示唆等による他国への影響、②インフラ投資と貿易戦略による地政学的野心の強化、③南シナ海では拠点の建設と軍事化による自由貿易の危険、他国の主権に対する脅威、地域安定の毀損、また、④急速な軍事力近代化による米国の地域接近の制限、行動自由の拡大等の指摘である[15]。他地域にも中国への言及がある。欧州に関しては不公正貿易と主要産業、敏感技術およびインフラへの投資による戦略的拠点の獲得[16]、西半球では国家主導の投資と借款による地域軌道への導入[17]、アフリカでは経済的かつ軍事的存在の拡大、貿易の相手国最大化、および、エリートの腐敗、採取産業の支配、諸国の維持不可能で不透明な借款と契約による縛り付けと地域発展の阻害、等を指摘している[18]。ただし、中東と南・中央アジアの節では中国に関する言及はない。

米国国防省は翌年 1 月に『国家防衛戦略』（以下『国防戦略 2018』と略）、2 月に『核態勢の検討』（以下『核態勢検討 2018』と略）を提出し、それぞれに応じた中国への認識が提示されている。

『国防戦略 2018』は非公表だが、その要約版[19]は、現状を秩序没落期の特徴である世界的無秩序とし、テロよりも国家間の戦略的競争こそが安全保障の主要懸念とする。そして、戦略的競争相手として先ず中国を挙げ、南シナ海島嶼の軍事化と略奪的経済による近隣諸国に対する威嚇[20]に言及する。戦略環境の検討でも、まず中国への警戒感が表明される。すなわち中国は、軍事的近代化、影響作戦、略奪的経済を梃子にして近隣諸国を強制し、インド・太平洋地域の秩序改変を追求し、「全民族的長期戦略」（all-of-nation long-term

strategy）により力を誇示し、短期的にはインド・太平洋地域における覇権を追求し、将来的にはグローバルな優越的地位により米国との交代を追求するとしている。ただ、同時に『国防戦略 2018』の「最も広範な目的」が両国の軍事関係を「透明性と非侵略の軌道に乗せること」にあるともしており[21]、関与政策に対する期待も表明されている。

『核態勢検討 2018』[22] も、大国間競争への回帰という戦略環境認識と、中国、ロシア両国の世界的大国との軍事力競争を強調した上で、中国の、軍事力の継続的増強と核戦力の範囲と規模に関する透明性の欠如を指摘し、現有の核戦力を列挙している[23]。さらに、中国の核戦略に関して、先ず軍事的近代化と地域的優越の追求がアジアにおける米国利益に対する主要な挑戦であり、多くの同盟国やパートナーを含む隣国との紛争で自己主張を強めている、と主張する。そして中国が米国の領土、同盟国、パートナー、地域における軍事力と基地に到達する ICBM（大陸間弾道ミサイル）や SLBM（潜水艦発射弾道ミサイル）を所持し、それらが核弾頭を搭載していること、宇宙およびサイバー戦争能力を含む非核軍事力を拡大させていることが改めて指摘される。そして、中国の軍事力が米国の地域における軍事力投射に対抗し、米国の力と行動の自由を拒否するとして、米中の軍事紛争が核戦争にエスカレートする潜在性を指摘する。その上で、米国の戦略は、中国が核兵器の限定的使用により利益を得、核兵器使用が許容される、という「誤った結論」の防止を目的としている[24]。

トランプ政権による国防省の中国軍事報告書（2018 年 5 月）[25] は、要旨の対中交流の部分で、上記 3 文献に言及し、安全保障環境における軍事的競争を指摘し、競争しつつ協力を追求するとし、米国の優越性を維持しながら競争に勝つことを目指すと表明している。そして、国防省は人民解放軍と「関与」しつつも、監視し、適応する[26] と述べて、明らかに危険意識を示唆している。但し、本文の米中軍事交流項目は、基本的に 2017 年の事実を淡々と記述している[27]。

冒頭の 2015 年頃の対中政策論を引照枠組みとすると、上記の文献が提示するトランプ政権の対中態勢は極めて過激である。対中失望感に関しては、政治体制、経済全ての要因が問題とされるが、国際システムの「責任ある利害関係者」に関しては、国際システムそのものが重視されていないことから、問題にならないことになる。対中失望感の責任は全てそれまでの、特に民主党政権にあるとされる。全体として、中国に対する失望や危険の指摘はあるが、中国との対外関係ついては、大取引と離岸均衡の志向性はあるものの、大国間競争という国際関係認識以外、世界戦略意識は希薄である。

2）ペンス演説

トランプ政権では、今日までのところ、中国政策を扱う最高度の公式発言となったのは、2018 年 10 月のペンス（Michael Richard “Mike” Pence）副大統領の演説である[28]。ペンスの対中発言は冒頭部分で、首脳会談や共同利益に儀礼的に言及したが、その直後に本論の主旨として、「北京」が政治、経済、軍事、宣伝など政府の総力を投入して、米国における自国の影響力と利益を増進し、米国の国内政治に介入している、と述べた。その背景には、『安保戦略 2017』に示されたような、現在は「大国間競争」時代であり、大国が地域的・世界的に影響力を主張し、自国に有利な国際秩序に変更しようとしているという認識があり、その上に新たな中国政策の必要性を論じているのである。

ペンス演説も両国の未来構想の基礎として歴史に言及するが、肯定的に挙げられるのは米国独立前の貿易、門戸開放、宣教師の文化活動、第 2 次世界大戦中の同盟関係と戦後の国際連合設立までであり、中国共産党政権成立以降は独裁主義と拡張政策、翌年の朝鮮戦争の時代となる。米中接近以降は、外交樹立後の文化交流、そして冷戦後の中国自由化の希望と楽観主義、特に中国の世界貿易機関（WTO）加入以降は、中国の経済的のみならず政治的な自由化、伝統的自由主義原則、私有財産、個人の自由、宗教の自由、人権等の尊重・拡大などが期待されたが、その希望は達成しなかったと断定した。

そして、中国大国化後の問題点として、経済、軍事、社会、宗教、対外的抑圧に言及する。経済面では、米国投資の貢献とは裏腹に、中国共産党が、自由で公正な貿易と矛盾する諸政策（関税、割り当て、為替操作、強制的技術移転、知的財産窃盗、産業補助金）を使って、他国特に米国の投資によって中国の製造基盤を作り、米国の競争力を低下させたという。すなわち、貿易赤字、「中国製 2025」と呼ばれる最先端産業策、米国企業への秘密要求、企業買収、安全保障機関による技術窃盗、である。軍事面では、米国の優位性を浸食することを自国の優先的目標とし、西太平洋から米国を排除し、同盟国への援助を妨害している。また、公船を「日本施政下の」尖閣諸島で巡視するとともに、南シナ海では「非軍事化」の約束を無視し、米国の自由航行作戦を妨害している。自由と人権に関しては、漸進的な自由化からの後退と最近の人権抑圧、比類のない管理社会の形成を指摘している。宗教の自由に関しても、キリスト教（地下教会の停止、十字架の破壊、聖書焚書、信者収監、ヴァチカンとの取引）、仏教（チベットの僧侶の焼身自殺）、イスラム（100 万人のウイグル人収監、24 時間監視による洗脳）ごとに具体的な問題が言及されている。それらの対外的展開として強調されているのは、「借金外交」による影響拡大、アジア、アフリカから欧州、ラテンアメリカに跨るインフラ融資であり、スリランカ、ベネズエラの事態である。また、その文脈で「中国共産党」による台湾のラテンアメリカ諸国との外交関係断絶と台湾の民主主義が言及されている。

ペンス演説の特徴は、中国の対米直接行動に焦点を合わせ、諜報機関を含む様々なメディアに言及しつつ、その不正行為が強調されていることである。国内政治に関しては、2018 年の中間選挙から 2020 年の大統領選挙にかけて世論に影響し、州および地方の政府・高官を利用して連邦と地方を分裂させ、関税政策を変更させたとしており、その具体的行動者として、秘密工作者、フロント集団、宣伝機関に言及し、『宣伝と検閲通達』という内部文献をその証拠とする。中国高官も米国の企業指導者を利用して米国貿易政策に影響を与えようとしているとする。米国企業に対する中国の行動は、米国政治にとどまらず、より広範な範囲に及ぶとして、ペンスは合弁事業の「党組織」設置と共産党による経営決定、企業の台湾やチベットの扱いについて指摘する。米国企業の内、映画産業に対する要求はより明確である。肯定的な中国像を要求し、反対する映画会社や作者は罰せられ、批判的な作品は検閲される。

ペンス演説はまた、中国共産党の宣伝行動を焦点の一つとしており、米国と世界全体に対する数十億ドルの資金をはじめとして、米国では『中国国際ラジオ』が 30 以上の局で北京に友好的な番組を放送し、中国世界テレビ網は 7500 万以上の米国人に視聴可能であること、米国記者達の中国人家族に対する脅迫や拘禁、メディア機関のウェブサイト遮断、米国人ジャーナリストのビザ取得困難が指摘されている。学術界に関しても、中国留学生・

研究者協会が米国全国に 150 以上の支部を有し、43 万以上の中国人が何らかの行事に参加している。中国人留学生や米国の大学は、中国共産党の路線を離脱すると外交公館に警告されるとし、その例として、メリーランド大学の留学生が米国の自由を賛美したため、共産党の「公式新聞」に非難され、管理下のソーシャルメディアに猛烈に批判され、中国内の家族が嫌がらせを受けたことを述べている。その他、大学、シンクタンク、研究者に多額の資金を提供して、共産党に背理する思想を回避しようとし、中国研究者も研究の内容によっては査証が拒否される。中国の資金を受けない者もサイバー攻撃を受けているとして、ハドソン研究所を具体例として指摘している。

上記の問題への対応として、ペンス演説は、中国に対して米国の利益、雇用、安全保障を守る措置として、軍事力の再建によるインド・太平洋全般の利益主張、中国の貿易障壁撤廃と経済の完全開放、インド・太平洋全域における価値観の共有、国際開発・金融プログラムの合理化と開発融資健全法（BUILD Act）、ASEAN・APEC 会議、外国投資委員会強化、悪意のある影響力と干渉の暴露等を挙げている。そして、国内の企業家が中国市場へ参入する前に、それが知的所有権放棄や北京の抑圧助長を意味しないか再考すること、記者達による中国の干渉に対する深い分析と正しい報道、学者による学問の自由と大学・シンクタンクによる中国資金の拒否等による対中政策リセットを主張している。

ペンス演説は、基本的に『安保戦略 2017』の中国政策を敷衍した内容も多いが、より激しい表現で共産党体制・行動を非難し、特に米国の企業行動への介入、米国政治への介入、米国のメディアと研究・大学機関への宣伝工作については、具体的な指摘をしている点が特徴である。

3. 進展

1）新たな論争とスペクトラの萌芽

今年の米国大統領選挙戦を背景とする、中国政策をめぐる新たな論争は、ペンス副大統領演説の頃に萌芽したと言えよう。トランプ政権後半の論争の幅を確認する上で便利なのは、2019 年 2 月に発表されたブランズとクーパー（Hal Brands and Zack Cooper）の分析である [29]。著者達は、冒頭に中国が「責任ある利害関係者」になるとの期待は破綻した [30] とし、その後の政策選択として、協調（accommodation）、集団的均衡（collective balancing）、総合的圧力（comprehensive pressure）、体制変換（regime change）の 4 つの理想型を提示し、その論理の骨格と特徴を示した。協調は一方の極端的立場として、大取引によって中国と長期的な協調関係を実現することを希望している。他の極端的立場は、体制変換や軍事力決着により中国の国力増大を妨害することである。ただ、著者達は両端とも非現実的かつ危険であるとして、中間の集団的均衡と総合的圧力を検討する。集団的均衡は、米国が同盟国・協力国と共に、中国による地域的影響圏建設や世界における米国の指導的地位への挑戦を妨害しようとする。総合的圧力は、中国の外部的影響力への対抗的均衡を追求するだけでなく、中国の基礎的な政治、経済、軍事力を侵食することを追求する。そして著者達は、両者の基本的前提として、集団的均衡は、中国の力が拡大するが、その不安定化は予防し得ると考え、他方、総合的圧力は、中国の力が増大し、緊張がエスカレートするリスクがあっても、限界があり、減衰するに違いないと考える、という判断があると主張している。

中国外交専門家として議会図書館を中心に長年議会の中国政策論争のスペクトラを観察してきたサッター（Robert Sutter）は、最近、2017 年末の『安保戦略 2017』と『国防戦略 2018』以降、議会（共和党も民主党も）と政府は共に、対中政策を著しく強硬化していると指摘している。すなわち、両党と政府高官は、中国が先端技術と国家防衛における支配的地位を実現しつつあり、日々強力化していることに直面し、米国の安全保障的かつ経済的競争力に対する切迫した懸念を表明した。議会を通過した 2018 年 8 月の「2019 年国家安全保障授権法」は、中国の経済、安全保障、政治的挑戦に対する米国の「全政府的」押し戻しを意味し、その過程では、過去の中国政策とは違い、政府と議会両党が協力した。両党関係の断絶が深刻な状況下で、中国との対立政策は両党間および議会と政府の意見一致が見られる例外である [31]。ただし、上記の中国の台頭に対応しようとする米国において、その切迫性と不安が持続するか否かに関しては、二つの要因を指摘する。一つは、中国脅威論を大袈裟とし、慎重な考察により中国との関係改善の余地を模索できる、という認識である。ただし、著者は大部分の重要な問題については依然として考察不十分であると指摘する。もう一つは、米国が対中強硬策のコスト考慮により緊張緩和と対中協調に変化する可能性があることである。

上記の後半にある対中強硬論への反応は、2019 年 7 月初旬に新聞掲載されたトランプ大統領と議会議員宛の公開書簡（以下「公簡」と略）として、より本格的に展開された [32]。「中国は敵ではない」と題する公簡は、米中関係悪化を懸念する 5 人の専門家が配布し [33]、95 人が署名したもので、参加者達は学術界、外交政策界、軍事界、実業界等共同体の成員であり、大部分は米国出身、多数はアジア問題関係者である。

公簡は 7 つの命題から成り、第 1 項は、中国の問題として、国内的抑圧への転換、私有企業への国家統制強化、貿易に関する約束不履行、国外世論への統制強化と攻撃的な外交政策に言及し、それらが世界への深刻な挑戦をもたらしていると指摘している。これらの点は、トランプ政権や議会の対中強硬論と基本的に一致しており、相違は主として表現の強さのみである。その上で、公簡は現在の対中政策が基本的に逆効果だと主張している。公簡は、中国を経済的な敵とし、全面的な国家安全保障上の実存的脅威と認識することは間違いであり、中国が一枚岩ではなく、多くの官公吏とエリートが西側と穏健的な協調的関係を追求していると主張する。また、米国の対中敵対的な姿勢が彼らの立場を弱め、攻撃的な民族主義達を強めるとともに、米国が競争と協調の均衡を実現すれば、中国の建設的指導者の立場を強化すると主張する。

更に、中国をグローバル経済から「切り離し」（de-couple）すれば、米国の国際的役割と名声を損傷し、全世界の経済的利益の土台を侵食すると指摘し、米国の反対によっても、中国経済の継続的拡張、中国企業の世界的な市場占有率の拡大、中国の世界的な諸問題における役割の拡大、等の妨害は不可能だと主張する。さらに米国は、自国を損傷することなしに、中国の台頭を有効的に減速させることができないこと、同盟諸国に圧力を加え、中国を経済的かつ政治的敵対国と扱えば、米国と同盟国との関係を弱め、結局北京よりも米国が孤立しかねないことを指摘する。

中国が米国の世界的指導者の立場に代替するという「恐怖」は誇張されており、他のほとんどの国はそうした結果に利益が無く、北京自身が必要とも実行可能とも考えるかどうか不明だと主張する。そして中国が、情報や機会の制限と諸少数民族の抑圧により、国際

的支持や世界的な人材吸収に失敗すると主張する。公簡は、米国にとって最善の対応は、同盟・友好諸国と共に開かれ、繁栄した世界の創設を追求し、そこに中国を参加させることである、と主張する。

今世紀中葉に世界的軍事力になるという中国の目標に対して、公簡は、中国が巨大な障害に直面していると主張する。中国の軍事的能力拡大が既に西太平洋において米国の長期的な軍事的卓越を侵食していることは認識するが、無制限の軍事競争と米国の全面的優越の再主張は「事実上不可能な目的」であるとし、脱却を主張する。そうして、より賢明な政策として、同盟国と共に抑止を維持し、防御志向、地域拒否能力、強靭性と、中国の米国・同盟国領域攻撃に対する無力化能力等を強調し、同時に中国との危機管理を強化すべきであると主張する。世界秩序に関して公簡は、中国による西側民主的規範の虚弱化を問題視するが、秩序の死活的構成要素を転覆することは自国利益に反し、気候変動のような共通課題に有効な行動が不可欠だと主張する。そして、米国は中国が国際レジームに参加するよう慫慂すべきであり、ゼロ・サム的方法は、北京をシステムから離脱させるか、世界秩序分裂の起草者にするかのいずれかであると主張する。

その約 2 週間後に、公簡に反論する「中国政策の進路を維持せよ：トランプ大統領への公開書簡」が専門誌に掲載された[34]。著者は、ジェームス・ファネル海軍退役大佐一人であるが、署名欄には 122 名が明記されている（2019 年 7 月 18 日）。署名者には、学者が数名[35]おり、外交官、実業家がほとんどおらず、情報機関、軍関係者が大部分である点が大きな特徴である。この点は、ペンス演説における情報機関への言及と関連すると言えよう。

内容は標題の通りで、『安保戦略 2017』やペンス演説の中国と関与政策に対する非難の要点を、より痛烈で直接的に表現した小文が連なるもので、それ以上特別な内容は無い。

2）トランプ政権の政策調整

2019 年になると、前年までのトランプ政権の対中強硬姿勢から微妙な変化が見られた。5 月に刊行された議会宛の国防省中国軍事報告書[36]の要旨には、前年と同様に、安全保障環境における軍事的競争、強力な立場による協力の成果、建設的かつ結果志向、対中政策・戦略、中国の戦略・ドクトリン・軍事力発展等に対する監視・適応など、昨年と同じ表現が含まれているが、同時に、中国はインド・太平洋地域における米国の戦略の重要な部分とされ、中国との 2018 年の国防上の接触と交流は「透明性と不可侵という長期的目的を支持」していると述べ、微妙な変化を示唆している[37]。そして、本文の両国関係項目（5 章）の冒頭 2 頁には、より詳細に両国の関与の具体的内容を記述している[38]。

6 月に提示された国防省の『インド・太平洋戦略報告』[39]は、国防長官代理の序文で、冒頭にインド・太平洋を「優先的戦域」（priority theater）と呼び、『安保戦略』、『国防戦略』で示していた国家間戦略競争という国際認識を再確認し、唯一の具体的対象として中国について「特に、中国共産党指導下にある中華人民共和国」と言及し、その重要性を強調している。本文では、地域戦略的状況（Strategic Landscape）を記述する部分で、中国の標題を唯一の「大国（= Power）」とし、同じく修正主義とされるロシアは「行為者（= Actor）」として、明らかに低い地位に置かれている。その内容は、基本的に『安保戦略 2017』と同様に、軍事的近代化と強圧政策、経済的手段による戦略的利益が具体的に議論されている。

しかしながら、最後の「危機低減：中国への関与」と題したコラムでは、対中軍事関係の長期的方針として透明性と不可侵に言及し、中国の軍事的行動の拡大により軍事的対話を必要とし、中国と PLA（人民解放軍）の軍事行動が国際的規範および水準と一致することにより誤算と誤解が低減する、と論じたのである。そして、上級レベルの訪問、政策対話、機能毎の交流を含む、両国間の軍事的関与は危険を低減させ、危機を防止し管理する手順を設け、強化しようとしていると述べたのである。『安保戦略 2017』から翌年のペンス演説にかけて、政権中ではほぼ消えた「関与主義（engagement）」という表現も本文に回復し、「規則に基づく国際秩序」の重視も確認された。ただし、関与主義が「復活」したとはいえ、そこには中国のリベラル主義的行動に対する期待がほとんど見られないことも明らかである。

その数カ月後、ペンス副大統領は 2 回目の対中政策演説を行った[40]。その大部分の内容は、枕詞のように前年の演説の要点を述べ、香港問題や中国の対米宣伝等における最近の展開を説明したものであるが、最後の部分は対中関与の新たな展開を示唆している。すなわち、副大統領は、中国との対立を追求しないことを明言し、鄧小平の「改革開放」政策の促進に対して、米国は両手を広げて、中国の台頭を歓迎したと述べたのである。そして、「中国の 6 億人の貧困脱却という顕著な成果」を称賛し、米国の対中投資を評価したのである。また、公簡が強力に否定していた（トランプ政権の）対中「切り離し」（de-couple）」に対して、トランプ政権の回答は「鳴り響く『否』」であるとし、米国は中国への関与を追求していると強調したのである。むしろ、より広範な世界からの「切り離し」を実行しているのは、世界的規範に抵抗し、サイバー空間の「グレート・ファイアウォール」（「防火長城」）や南シナ海の「砂の長城」を作っている中国共産党の方であると非難している。

また、習（近平）党総書記の「秘密演説」に触れて、彼が「二つの社会体制の全面的な長期的協力と闘争に準備せよ」と呼びかけ、西側の復元力を過小評価すべきではないと述べたとして、米国の価値、民主主義、自由を強調している。その上で、副大統領は米国が中国との実質的な協力を排除しないと述べた。そして、教育、旅行、文化交流の両国の絆に触れ、「関与の精神」の具体化として北朝鮮の非核化、ペルシャ湾の軍備管理を挙げたのである。そして、米国が対中関係の「基礎的構造」を追求すること、トランプ大統領と習主席の「強い個人的な関係」が両国関係の強固な基礎であると述べたのである。いうまでもなく、これらには多くのリップサービスが含まれているが、同時に対中姿勢の重要な変化を示唆していることも確かであろう。

むすび

米国で 2010 年代半ばに展開された対中政策論争の基盤には対中失望感があった。2015 年時点において、現地の専門家によれば、その源泉は中国の政治体制、経済問題、国際行動に分類される。少数ながら、依然として中国に理解を示す立場も存在した。中国の問題行動に対する米国の責任に関しては、対中政策の実施方法、行為種類間の均衡、前提の現実性が指摘され、責任は（米国ではなく）中国にあるとする立場もある。もう一人の専門家によれば、当時の対中政策論のスペクトラムは、「関与拡大」と「封じ込め」を両端として、「再保証」、「大取引／影響力圏」、「離岸均衡」、「改善版均衡策」に分類された。

上記の対外認識状況を前提にすれば、2016 年大統領選挙の結果成立したトランプ政権の

対中政策は基本的にかなり特異なものになる。対中失望感は、前提のレベルで既に共有されており、国際関係は基本的に大国競争のゼロサムゲームと認識されている以上、協調関係の在り方を考察する必要はない。対中戦略のスペクトラムによれば、対中協調のみならず同盟協調に関しても協調関係が軽視されるので、基本的に大取引と離岸均衡を中心とした対応になると思われる。ただし、その場合でも基本的に戦略性は希薄であった。もちろん、トランプ政権も現実的には様々な協調関係を維持すると思われるが、その場合も基本的には戦術的認識によるものとなるであろう。

このようなトランプ政権の対中強硬政策に対して、中国に対する失望感に同意しつつも、何らかの協調と関与の余地を探索する努力も続いている。また、協調と体制変化を現実性のない両端として、集団的均衡と総合的圧力の間に何らかの平衡を追求する見方も出ている。いずれにせよ、今年は再び大統領選挙の年であり、折から中国を発生源とするコロナウイルスが世界的に拡大しつつある中で、今後も対中政策論に新たな展開があり得るであろう。今後の展開を注視したい。

― 注 ―

1 Harry Harding, “Has U.S. China Policy Failed?” *The Washington Quarterly*, Fall 2015, pp. 95-122.
2 Aaron L. Friedberg, “The Debate Over US China Strategy,” *Survival*, Vol.57 no.3, June –July 2015, pp. 89-110.
3 本段落と以後本稿で紹介される文献の書誌情報は煩雑を避けるために省略する。その詳細に関しては本稿で言及した著者達の論文を参照されたい。
4 The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017.
5 Ibid, pp. 2-3. なおカッコ内は p. 25。
6 Ibid, pp. 2-3.
7 Ibid, p. 8.
8 Ibid, p. 12.
9 Ibid, p. 25.
10 Ibid, p. 25.
11 Ibid, p. 27.
12 Ibid, p. 28.
13 Ibid, p. 35.
14 Ibid, p. 38.
15 Ibid, p. 46.
16 Ibid, p. 47.
17 Ibid, p. 51.
18 Ibid, p. 52.
19 Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening of the American Military's Competitive Edge*.
20 Ibid, p. 1.
21 Ibid, p. 2.
22 Office of the Secretary of Defense, *Nuclear Posture Review*, February 2018.
23 Ibid, p. 11.
24 Ibid, pp. 31-32.
25 Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2018*, Generated on 2018 May 16. 国防省の議会宛中国軍事報告書は 2000 年以降毎年提示しており、最近は春頃刊行される。2017 年報告者（5 月 15 日）はトランプ政権成立後の刊行であるが、事実上オバマ政権の官僚による文献であると思われる。

26 Ibid, p. iii.
27 Ibid, pp. 104-110.
28 “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China”, The Hudson Institute, October 4, 2018.
29 Hal Brands and Zack Cooper, “After the Responsible Stakeholder, What?: Debating America’s China Strategy,” *Texas National Security Review*; Volume 2, Issue 2 (February 2019), pp. 68-81.
30 トランプ政権は以上の点とは一致するが、その後の戦略が欠如していると指摘する。
31 Robert Sutter, “Washington’s ‘Whole-of-government’ Pushback Against Chinese Challenges-Implications and Outlook, *PacNet #26*, April 23, 2019.
32 “China is not an enemy” (letter, *Washington Post*, 3 July 2019).
33 配布者は、テイラー（Taylor Fravel、MIT 教授）、ロイ（J. Stapleton Roy、元米国駐中大使、ウィルソン・センター上級研究員）、スウェイン（Michael D. Swain、カーネギー国際平和財団上級研究員）、ソーントン（Susan A. Thornton、エール大学上級研究員、前国務省東アジア・太平洋局次官補）、ヴォーゲル（Ezra Vogel、ハーバード大学名誉教授）。
34 “Stay the Course on China: An Open Letter to President Trump,” Posted on July 18, 2019, by admin, *The Journal of Political Risk*。
35 June Teufel-Dryer（マイアミ大学教授）、Toshi Yoshihara (“Red Star Over the Pacific”)
36 Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2019*, Generated on 2019 May 02.
37 Ibid, pp. iii-iv.
38 Ibid, pp. 107-108.
39 The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019.
40 White House, *Remarks by Vice President Pence at the Frederic V. Malek Memorial Lecture*, October 24, 2019.

第 12 章　ロシアの対中認識と中国への対応
――プーチン大統領の「反米親中」路線の行方――

兵頭　慎治

はじめに

潜在的な相互不信から「離婚なき便宜的結婚」と称されてきた中露関係であるが、近年、軍事分野も含めて中露連携の動きが強化されている。2019 年 7 月 23 日には、中露の爆撃機 2 機ずつが史上初の共同哨戒飛行を行い、日本と韓国の防空識別圏に進入した上で、ロシアの早期警戒管制機 A-50 が 2 回にわたり島根県竹島の領空を侵犯した[1]。また、9 月にはロシア国内の大規模演習「ツェントル（中央）2019」が集団安全保障条約機構（CSTO）や上海協力機構（SCO）の加盟国も参加する多国間演習の形で実施され、2018 年の「ヴォストーク（東部）」に続いて人民解放軍の約 1,500 人の兵士が参加した。さらに、同月、モスクワでショイグ国防相と許其亮中央軍事委員会副主席が両国の軍事技術協力に関する一連の文書に調印したほか[2]、翌 10 月には国内外の有識者が集まるヴァルダイ・クラブの会合で、ロシアが中国のミサイル早期警戒システム構築に協力しつつあるとウラジーミル・プーチン（Vladimir Putin）大統領が発言するなど[3]、中露の軍事協力のレベルが一段と高まっているようにみえる。他方で、2019 年末の大型記者会見において、プーチン大統領は米国に対する警戒感を繰り返し表明したものの、中国と軍事同盟を結ぶ計画はないと明言した[4]。現在の中露関係は、「戦略的パートナー以上、軍事同盟未満」の範囲で関係強化の動きが進んでいるが、プーチン大統領自らが推し進める「反米親中」路線は、今後どのように展開されていくのであろうか。

1. プーチン大統領による「反米親中」路線

(1)「反米親中」路線の 2 つの要因

プーチン大統領が「反米親中」路線を押し進める背景には、「米露関係の悪化に伴う中国との連携強化」という外的要因と「対外強硬路線を進めて政権基盤を強化する」という内的要因の 2 つがある。

2014 年のウクライナ危機以降、欧米諸国はロシアに経済制裁を科しており、これが欧米諸国とロシアとの対立関係を構造的に規定している。2014 年のロシアによるクリミア併合以来、2015 年のシリアへの軍事介入、2016 年の米大統領選挙への介入疑惑（ロシア・ゲート問題）、2018 年の元ロシア軍情報機関職員殺害未遂事件（スクリパリ事件）、2019 年のベネズエラやイランの情勢をめぐる対立などを経て、米露関係は悪化の一途をたどっている。

米国防省が 2018 年 1 月に発表した「国家防衛戦略」や 2019 年 6 月に発表した「インド太平洋戦略報告書」においては、ロシアは米国とその同盟国に挑戦し国際秩序を破壊する「戦略的競争相手」であると位置付けられた。その後、9 月 18 日、米空軍関係の会合においてマーク・エスパー（Mark Esper）国防長官は、ジョージア侵攻やクリミア併合、ウクライナへの継続関与、欧州に対する「ハイブリッド戦」などにより、「ロシアは米国の最大かつ直近の安全保障上の挑戦であり続ける」と発言し[5]、「より長期的な安全保障上の挑戦

である中国」よりもロシアの脅威の方が差し迫っているとの認識を示した。2019 年 8 月の中距離核戦力（INF）全廃条約失効後、アジア地域において中距離ミサイルの開発・配備をめぐる米露間の軍拡競争が生起する可能性が高まれば、軍事面における米国の対露脅威認識もさらに高まることになるであろう。こうした米露関係の悪化と米国の反露感情の高まりが、ロシアをより中国寄りの姿勢に追いやっていると言える。

次に内的要因であるが、プーチンの支持率は 2014 年 2 月のソチ五輪までは低下傾向にあったほか、国内でくすぶる潜在的な反プーチン気運は現在も払拭されていない。2012 年にプーチンが大統領として再登板した直後には大統領令を履行しない閣僚が相次いで解任されたほか、軍や旧国家保安委員会（KGB）などの「シロヴィキ（武力省庁関係者）」と呼ばれる保守派からは対外強硬圧力も高まっていた。このあたりからプーチンの政権基盤には緩やかな揺らぎが見え始め、外交面での強硬姿勢が顕著になりつつあった。その後のクリミア半島併合やシリア軍事介入にみられるように、プーチン大統領が対外的に軍事攻勢を強めてきた背景には、経済構造改革の遅れなど山積する国内問題からロシア国民の視線を国外に逸らし、高い支持率を維持するという国内政治基盤の弱さがある。ソチ冬季オリンピックでの国威発揚とナショナリズムの高揚を背景に、クリミア半島の領土拡張という歴史的偉業を達成することで、プーチンは自らの権力基盤を固めることに成功した。これ以降、政治的求心力を維持するために、対外強硬路線をとり続けなくてはならないというジレンマにプーチンは直面している。2018 年の大統領選挙キャンペーンでもみられたように、ロシアの対外政策においては、かつてのようなプーチン流のプラグマティズムが薄れ、むしろ「反米軍拡」という冷戦レトリックが完全に定着した。選挙公約を示す場となった 2018 年 3 月 1 日の年次教書演説では、有権者に迎合する予算のばらまき施策に加えて、米国に対抗する新型兵器の開発・配備についてプーチンは詳細に力説した[6]。ロシアの将来に関する青写真を示すことなく、冷戦時代のような安易な「反米軍拡」レトリックに依拠して政権浮揚を図り、プーチンが権力の座にしがみつこうとしている印象が強まったのである。

（2）プーチン大統領の対中認識

戦略的に重要な存在である中国に対してロシアがどのような認識を抱き、どのような政策を実施しようとしているのだろうか。クリミア半島の併合やシリアへの軍事介入も、プーチン自らによるトップダウンによる決断であったと思われることから、プーチン政権の対外政策の方向性を検討する場合、プーチン自らの個人的パーセプションを探り当てることが重要となる。プーチンの世界観としては、冷戦時代の二極世界から、米国による一極世界、さらには多極世界が到来したというものである。

ロシアが言及する多極世界とは、一般的に「米欧印中露」の五極を指すことが多い。それは、ロシアが客観的に分析した戦略環境というよりも、ロシアにとって望ましい世界像である。国際社会へのコミットメントが相対的に低下するものの依然として強大な軍事力を持つ米国、ブレグジットや難民、テロ問題などで地盤沈下は進むものの同じ欧州国家としてロシアの安全保障や経済に重要な役割を果たす欧州（NATO、EU）、政治的には友好国であるが経済面や軍事面でロシアよりも急成長をとげる隣国中国、ロシアの対米、対中関係においてバランサーになり歴史的にもロシアと良好な関係にある新興発展国インド、そして多極世界における最後の一極をロシアが占めることが 2000 年から続くプーチン政権の国家目標

である。プーチン政権がこれまで掲げてきた外交面での「大国復活」や経済面での「経済5 強入り」といった国家課題は、「多極の一極をロシアが占める」という戦略課題と密接に関係している。

ロシアのイメージする多極世界であるが、経済力を中心として、2016 年の国内総生産（GDP）を基に、ロシアの経済規模を 1 とした場合の 5 つの極の大きさを表してみると、ロシアは欧米諸国の 10 分の 1 であり、中国の 6 分の 1 である[7]。欧米諸国や中国に比べて、今後のロシアの経済成長は低いことが予想されるため、欧米諸国あるいは中国との経済格差は拡大する傾向にある。以上から、経済面でロシアが欧米に張り合う余地はなく、欧米に対抗しようとする場合、中国やインドなどとの連携が必須となる。次に、各国の国防費（米ドルベース）を基にその大きさを図示してみると、ここでもロシアの存在感は希薄である。国防費でも米国が突出しているが、欧米を合わせたとしても、ロシアの国防費は欧米の 10 分の 1 程度である。

このように、ロシアが欧米に対抗しようとする場合、中国との連携は必須であり、さらにはインドなども巻き込む必要がある。中露関係の格差であるが、経済力でロシアは中国の 6 分の 1 であるが、国防費では 3 分の 1 となり、その格差は縮小する。核戦力を含む中国の軍事力伸長により、中露間の軍事格差は拡大傾向にある。ただし、核弾頭の数で多極世界の大きさを示すと、オバマ前政権下で 2010 年 4 月に締結された「新戦略兵器削減（新 START）条約」により、米露間で戦略核戦力のパリティがほぼ回復されており、ロシアが米国に対して比肩でき、中国などの追随を許さない唯一の分野となっている。最近プーチンが核戦力の強化を図り、核の恫喝発言を行ったりする背景には、核戦力を前面に打ち出すことにより、多極世界におけるロシアの存在感を誇示し、経済面での劣勢をカバーしようとする意図があると思われる。

プーチンが抱く戦略環境認識は、「米欧印中露」から成る多極世界が到来したというものであり、その認識に基づいてロシアが多極世界の一員として影響力を拡大していくことがこれまでのプーチン政権の戦略課題であると言える。米一極世界下では、ロシアは中国と連携しながら多極世界の構築を目指すという姿勢を示したが、欧米諸国の影響力が低下して中国が台頭するという多極世界において、さらには米国から中国への相対的なパワー・シフトが進む中で、米中という二つの極の間でロシアがどのようなポジションを取るのかが、ロシアにとって戦略的な課題となりつつある。

2. 中国の「一帯一路」に対するロシアの認識

(1) 陸と海のシルクロード

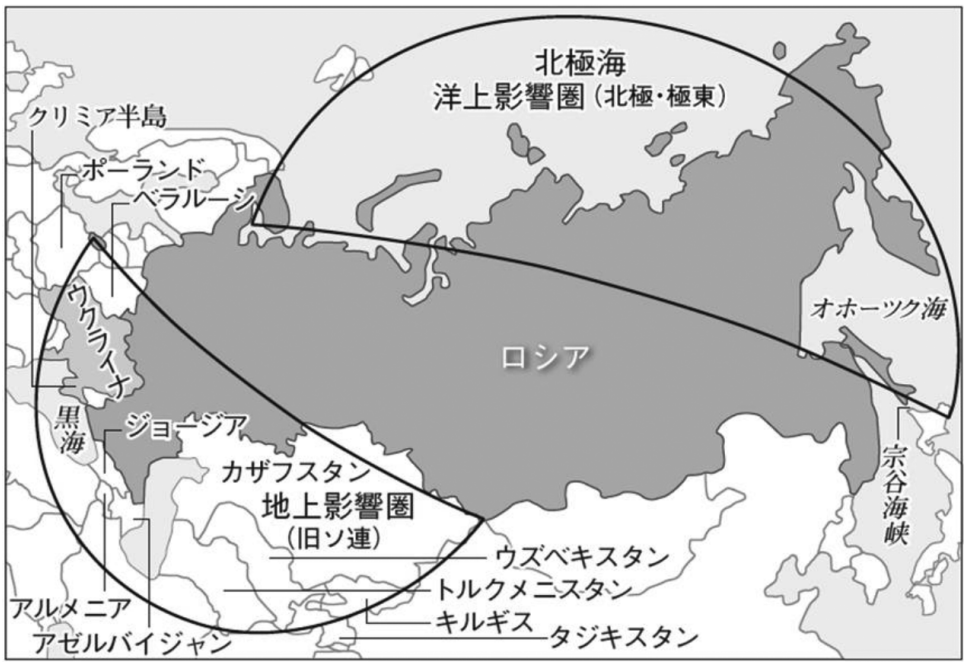
次に、ロシアの安全保障にとって「中国要因」とは何かについて考えてみたい。ロシアを代表する軍事専門家であるワシリー・カーシン（Vassily Kashin）戦略技術分析センター上級研究員（当時）は、「ロシア政府関係者にとって公の場で中国脅威という議論に参加することはタブーだが、ロシアがとる全ての予防措置は、ロシアの主権と領土の一体性に対する中国からの潜在的な脅威と関連しており、それがロシアの外交･国防政策の重要なファクターの一つになっている」と述べている[8]。4,300 キロの国境線を共有し、軍事的にも台頭する隣国中国の存在は、ロシアにとっても気にならないはずがない。

習近平国家主席は、2013 年 9 月にカザフスタンにおいて中国西部から中央アジアを経由してヨーロッパにつながる「シルクロード経済ベルト（陸のシルクロード、一帯）」構想を、翌 10 月にインドネシアにおいて中国沿岸部から東南アジア、スリランカ、アラビア半島の沿岸部、アフリカ東岸を結ぶ「21 世紀海上シルクロード（海のシルクロード、一路）」構想を打ち出した。経済政策、インフラ、投資・貿易、金融、人的交流の 5 分野で交易の拡大や経済の活性化を図るという広域経済圏構想であるが、同構想の対象は約 60 カ国、総人口が約 45 億人と大規模なものであり、翌 2014 年のアジア太平洋経済協力会議（APEC）で構想実現に向けた「シルクロード基金」の創設が発表された。覇権主義を強める中国が独自の国際秩序を打ち立てようとするものであり、経済分野にとどまらず、とりわけ「海のシルクロード」には国家戦略上の軍事的な意図が含まれているのではないかとの見方も根強い。

ロシアに直接関係するのは、中央アジアからロシア西部を通る「陸のシルクロード」である。ロシアにとって中国は政治的な友好国であることから、2013 年に習近平国家主席が提唱した際には表向きには直接反応しなかったものの、一部の有識者の間では当初警戒感が漂った。それは、同構想の具体的な内容が明らかになっていなかったことに加えて、ロシアが自らの影響圏（spheres of influence）とみなす中央アジアに中国が国家的意図をもって進出する内容であったためである。例えば、「陸のシルクロード」構想に関して、2014 年の「中露共同声明」では「中国がロシアの利益を考慮したいと考えていることを大いに評価する」と記されており、ロシアの利害を尊重することなくロシアの影響圏に進出することに対してロシアが中国に釘を刺した表現と受け止められた。

「タタールのくびき」と呼ばれる 2 世紀以上に及ぶモンゴル支配や、ナポレオンやナチス・

図 1　ロシアの影響圏的発想



（出所）筆者が独自に作成。

ドイツによる度重なる侵攻に苦しんだロシアは、その後「300％の安全保障」と呼ばれる過剰な国防意識や、自国の周囲には国防上の緩衝地帯が不可欠と考える影響圏的発想が身についた。ロシア人にとっては、70 年近く同一国家を構成していた旧ソ連地域は、「影響圏」というよりも「失われた国土」でしかなく、そこへの侵入者と見なしているのが米国率いる北大西洋条約機構（NATO）である。冷戦終結後、NATO は数度にわたりロシアに向かって拡大し、2004 年にはついに旧ソ連のバルト 3 国を呑み込み、ロシアの飛び地カリーニングラード州は NATO 加盟国に包囲されることになった。

現在では、以下の理由から、「陸のシルクロード」に対するロシアの警戒感はかなり緩和されている。第 1 に、「陸のシルクロード」に関しては、「海のシルクロード」に比べて具体的な経済プロジェクトの案件が少なく、中央アジアに対する限定的な中国の経済進出はロシアの許容範囲内である。中国の投資がロシア国内の鉄道・港湾の整備や過疎化する極東地域の発展につながることを期待している模様だが、目玉事業とされるモスクワ－カザン間の高速鉄道計画でさえ中国側の慎重姿勢により具体的な進展がみられていない。第 2 に、2014 年のクリミア併合以降、欧米諸国から経済制裁を受けて国際社会で孤立するロシアは、中国との間で経済的、外交的な結びつきを強めざるを得ない。2017 年 5 月に北京で第 1 回目の「一帯一路フォーラム」が開催されたが、主要国の首脳で参加したのはロシアのプーチン大統領とイタリアのパオロ・ジェンティローニ（Paolo Gentiloni）首相のみであり、インドは代表団の派遣すらも見合わせた。第 3 に、習近平国家主席自身が、「ウィンウィンの関係が基本であること」、「他国の内政に干渉しないこと」、「他国に体制モデルを押しつけないこと」などと強調することで、ロシアを含めた周辺国の潜在的な警戒心を緩和するよう努めた。2015 年 5 月にはロシアが率いる「ユーラシア経済連合（EAEU）」と中国の「一帯一路」構想を連携させるとする「中露共同声明」が発表されており、ロシアは表向きには中国の「一帯一路」構想に協力する立場をとっている。

他方、ロシアの有識者や政府関係者の間でも、「海のシルクロード」に関しては、オイルルートの確保や港湾の整備といった海上交通網の整備が主たる内容であることから、南シナ海、インド洋における中国の海洋安全保障の確保という含意があるとの見方が一般的である。さらには、米国の影響力を減殺することを目指した中国の海洋大国化戦略の一部として、ロシアの軍関係者の間でも中国側の軍事的意図の存在を指摘する意見がある。それでも、「海のシルクロード」はロシアの影響圏に直接関わるものではないこと、政治的に中露の友好関係を維持する必要があることから、ロシアは中国の「一帯一路」構想に関して否定的な見方を公言していない。それでも、2016 年 6 月にプーチン大統領は、中国･インド･パキスタン・イランなどの SCO 加盟国と EAEU を軸に築く「大ユーラシア経済パートナーシップ」構想を提唱しており[9]、中国の「一帯一路」構想に他の枠組みや国々を抱き込むことで、中国の影響力を相対的に減じようとする外交的な試みもみせている。

「一帯一路」が「純粋な経済圏構想」なのか、それとも「中国主導の新たな国際秩序づくり」であるのかという議論はロシアの中にも存在するが、ロシアの「一帯一路」に対するスタンスは、「海のシルクロード」は中国の安全保障上の含意が含まれた国家戦略の一部であるかもしれないが、「陸のシルクロード」はロシアの影響圏を直接侵害するほどのものではなく、現行の中露協調に照らして協力表明を維持するというものである。

(2) 氷のシルクロード

「一帯一路」に対するロシアの認識は、2018 年 1 月に中国が公表した『北極政策白書』の中で「氷のシルクロード」が初めて「一帯一路」の一部であると関連付けられて以降[10]、北極海を自らの影響圏と見なすロシアの中で不信感が高まったように見受けられる。

近年、ロシアは北極を戦略的に重要な地域と位置付けて、軍事プレゼンスの強化を図っている。従来の旧ソ連圏の地上影響圏に加えて、ロシアは最近、北極海とオホーツク海を洋上影響圏と見なし始めている。地球温暖化による北極海の氷の溶解によって、北極海航路が生まれ、北極海での資源開発が容易になりつつあるためである。ロシアの安全保障にとって、NATO が拡大する西方、イスラム過激勢力が浸透する南方、日米同盟や中国が存在する東方の 3 つの正面に加えて、あらたに軍事展開可能な海域になりつつある北極海が第四の戦略正面となりつつあるのだ。

2013 年 2 月 20 日、プーチン大統領の指示に基づいて、ロシア政府は「2020 年までのロシア連邦北極圏の発展と国家安全保障に関する戦略」と題する文書を策定した。この中で、北極圏で防衛態勢を確立していく方針が初めて示された。翌 2014 年 12 月 1 日には、従来から存在する西部、南部、中部、東部の四つの統合戦略コマンド（司令部）に加え、新たに北部統合戦略コマンドが発足し、北極圏に展開する陸海空軍部隊を一括指揮するための体制が整備された。プーチン大統領の演説や各種国家文書をみても、北極圏とオホーツク海を中心とした極東地域を並立して表現することが多くなっている。これはロシアが戦略的に重視する北極地域と極東地域が、北極海航路によって結ばれたため、両地域を戦略的に一体化された一つのシアター（戦域）と見なすようになったためである[11]。

北極海航路の誕生により、オホーツク海がアジアから北極海に向かう外国艦船の通り道になりつつある。中国海軍の艦艇は、2013 年 7 月に史上初めて日本海から宗谷海峡を通ってオホーツク海に入ったほか、2015 年 8 月にこの北極海航路を利用して米国アラスカ沖のベーリング海にまで進出している。そこで、近年、ロシアは、北極海、オホーツク海における自らの影響力を維持するため、大規模な軍事演習を行い、軍事力の近代化を図るなど軍事プレゼンスの強化を図っている。この北極海航路を挟む形で位置する千島列島のマトゥア島とパラムシル島に新たな軍事拠点を置くことにより、外国艦船がオホーツク海に入ることを軍事的にけん制する動きもみられる。そのオホーツク海と太平洋を隔てるフェンスの役割を果たしているのが、ロシアがクリル諸島と呼ぶ北方領土と千島列島であり、オホーツク海を「軍事的な要塞」にするためにはロシア軍はこのフェンスをしっかりと守る必要がある。

こうした中、北極海航路の通過点となるオホーツク海の戦略的重要性が高まっている。オホーツク海と太平洋を隔てる北方領土を含めた千島列島の位置づけに変化が生じる可能性もある。オホーツク海には、冷戦時代の「潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）搭載原子力潜水艦（SSBN）の聖域」に加えて、「北極海への抜け道防止」という新たな戦略的な価値が生まれつつある。中国の砕氷船や軍艦が、相次いで宗谷海峡を通ってオホーツク海から太平洋に抜けているが、もう一つの出入り口が北方領土付近となる。ロシア軍は、2012 年から国後・択捉両島の駐屯地を整備し、2016 年に地対艦ミサイルを配備するなど、軍近代化を着実に進展させている。また、千島列島の中間点にあるマトゥア島に新たな海軍拠点を設置することも検討されている。いわゆるロシア版「A2/AD（接近阻止・領域拒否）」

戦略の一環である。近年、ロシアが北極の軍事プレゼンスを強化し、オホーツク海で大規模な軍事演習を繰り返しているのは、対外的には米軍の接近阻止と説明しているが、中国による北方海洋進出と無関係ではない。

3. 中国の核戦力増強に対するロシアの認識

(1) 大規模軍事演習「ヴォストーク（東方）2018」

東方経済フォーラムを開催中の 2018 年 9 月 11 ～ 15 日、東シベリアや極東地域において約 30 万人の兵力が参加する大規模軍事演習「ヴォストーク（東方）2018」が実施された。戦車と装甲車をはじめとする 3 万 6,000 両の戦闘用車両、1,000 機以上の航空機、艦艇 80 隻、ロシアが保有するすべての空輸部隊、太平洋艦隊と北方艦隊が参加した。ショイグ国防大臣によると、冷戦時代の 1981 年に実施された軍事演習に匹敵する 37 年ぶりの大規模なものになり、しかも今回の演習には中国人民解放軍 3,500 人とモンゴル軍も参加した。ロシア国内の大規模軍事演習に中国軍が参加するのは今回が初めてであった。なお、中露両軍は、これまで海上連携と呼ばれる合同海軍演習を毎年実施してきたが、2018 年にはこの合同海軍演習は実施されなかった。

欧州正面で実施される軍事演習は、NATO を政治的にけん制するものが多いことから、極東正面で行われたこの演習も、中露国境やベーリング海における東西対決というシナリオが想定されたため、米国やその同盟国を念頭に置いたものであるとの政治的ニュアンスが見受けられた。そのため、「ヴォストーク 2018」は、欧米に対抗する形で中露が連携するという政治姿勢を、中露両国がアピールするものであったという評価が一般的であるが、中国の核戦力を意識したとも受け取られる動きもみられた。中露国境付近で行われた演習において、ロシア軍は中国軍の目の前で「イスカンデル M」ミサイルの発射訓練を行った。このミサイルは、射程が約 2,000 キロに増強され、INF 全廃条約に違反していると米国側が批判しているものである。仮に射程 2,000 キロのミサイルを中露国境に配備した場合、北京も含む中国北部が射程内に収まることとなる。

軍事面における最大の対中不信は、中国の核戦力である。「核の先行使用（first use）」を含めた中国の核兵器の使用基準の不透明さなども、ロシアの不信感を増大させる要因となっている。ロシアは INF 全廃条約により、射程 500 キロから 5,500 キロまでの中距離ミサイルを保有していないが[12]、中国の中距離ミサイル「東風 21」（射程 2,500 ～ 3,000 キロメートル）と「東風 26（射程 3,500 ～ 4,000 キロメートル）」は、新疆ウイグル自治区から発射すればロシアの飛び地カリーニングラードを除いてロシア全土を標的にすることが可能である。このため、ロシア国内では、INF 条約から離脱してロシアも中距離ミサイルを保有すべきであるという議論が繰り返されている。例えば、対中脅威論者として知られる軍事専門家のフラムチヒンは、中国のミサイルの 9 割以上がロシアを標的にすることが可能であると主張している[13]。さらに、2017 年 1 月に中国のメディアが、ロシア国境に近い東北部の黒竜江省に新型大陸間弾道ミサイル（ICBM）「東風 41」（射程 12,000 ～ 14,000 キロメートル）を配備したと報じたが、この報道を受ける形で、ロシア国内のメディアや軍事専門家の間から中国の核増強に懸念を表明する報道や議論が相次いだ。現行の中露戦略的パートナーシップは、経済面での中国優位が確立しているが、核戦力を中心とした軍事分野に

図２　ロシアのミサイル能力（射程 2,000 キロの場合）

（出所）Steven Pifer, “Multilateralize the INF problem”, March 21, 2017, the Brookings Institution, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/03/21/multilateralize-the-inf-problem/>.

おいてもロシアの優位性が揺らぎつつある。

（2）INF 全廃条約の失効

2018 年 10 月 20 日、ロシアが INF 全廃条約に違反しているとの理由から、ドナルド・トランプ（Donald Trump）大統領は同条約からの離脱を表明し、直後の 10 月 23 日、ボルトン大統領補佐官（当時）が急遽モスクワを訪れ、プーチン大統領にその意向を伝えた。これにロシアが反応しなかったため、米国は 60 日以内にロシアが違反行為を是正しなければ条約破棄の手続きを進める旨 12 月 5 日に最後通告を行った。そして、米国は 2019 年 2 月 1 日に同条約の履行停止をロシアに正式通告したため、3 月 4 日にプーチン大統領も米国側も同条約に違反しているとして同条約の履行を停止する大統領令に署名した[14]。その後、米露双方は、相手国が条約違反を是正しない限り失効停止の協議には応じないとの姿勢を崩さなかったため、同条約は米国が正式離脱をロシアに通告した半年後にあたる 8 月 2 日に失効した。

INF 全廃条約が失効した 8 月 2 日､就任したばかりのエスパー米国防長官は声明を発出し、INF 全廃条約からの離脱はロシアの長年による条約違反の直接的結果であるとし、米国防省は 2017 年から INF 全廃条約に違反しない範囲で地上発射型の巡航および弾道ミサイルの研究開発を開始したが、同条約から離脱したことにより地上発射型通常ミサイルの開発に全力で取り組むことを表明した[15]。さらに翌 8 月 3 日にエスパー長官は、中国の核戦力

増強を念頭に、地上配備型中距離ミサイルを早期にアジア地域に配備する意向も表明した。これに対して、プーチン大統領は 8 月 5 日に声明を発出し、同条約失効のすべての責任は米国にあると非難した上で、米国が中距離ミサイルの開発・配備を再開した場合、ロシアも同様のミサイルの全面的な開発に着手せざるを得ないと警告した[16]。同日記者会見を開いたセルゲイ・リャブコフ（Sergei Ryabkov）外務次官は、「米国が中距離ミサイルを配備しなければロシアも欧州または他の地域に中距離ミサイルを配備しない」と述べ、米露間の軍拡競争が生じないよう米国に対して自制を呼び掛けた[17]。

しかしながら、米国防省は、8 月 18 日、地上発射型巡航ミサイルをカリフォルニア州の地上移動式発射装置から 500km 以上離れた標的に向けて発射したことから、米国が中距離ミサイルの開発に着手したことが明らかとなった[18]。他方ロシアでは、INF 全廃条約失効後の 8 月 8 日、ロシア軍の施設で爆発事故が起こり、一時的に放射線レベルが上昇して従業員 5 人が死亡した。国営原子力企業ロスアトムは電力源として使用する小型原子炉の開発中の事故であると説明したが、欧米諸国のメディアは 2018 年 3 月にプーチン大統領が大統領教書演説で言及した原子力推進巡航ミサイル、ブレヴェスニクの実験中に事故があったのではないかと報じた[19]。

10 月 3 日付『琉球新報』は、ロシア大統領府関係者が同紙記者に語った内容として、2020 年末から 21 年に新型ミサイルを沖縄などに配備するため米国が日本と協議する意向であること、非核化交渉が進む韓国は除外した上で日本、オーストラリア、フィリピン、ベトナムの 4 カ国を配備先とすること、あくまで中国を牽制するための措置でありロシアは懸念する必要はないことなどを、8 月 26 日にワシントンで米国がロシア側に説明していたと報じた[20]。また、10 月 19 日付同紙は、米国国防省担当者が訪米した玉城デニー沖縄県知事に対して、今の段階でどこに配備するかは発表できないと述べた旨報じた[21]。これらの報道に反応する形でプーチン大統領は、2019 年 12 月 19 日に開かれた 4 時間にも及ぶ定例の大型記者会見において、北方領土を含めて日本にミサイルが配備されないという保証がどこにあるのかと述べた[22]。ロシアの軍事専門家であるワシリー・カーシンは、米国はグアムや日本に中距離ミサイルを配備する可能性があり、既に中国も多くの中距離ミサイルを保有していることから、ロシアはイスカンデル・ミサイルを改良して米アラスカ州に面した極東地域のチュコト半島に配備することになるとの見通しを示している[23]。

米露のみが規制される INF 全廃条約の不平等性に関しては、実はロシアの方が早くから問題提起を行っている。2007 年にプーチン大統領は「もはや INF 全廃条約はロシアの利益に適わない」と述べて条約離脱を示唆したが、米国によるミサイル防衛（MD）システムの欧州配備への対抗とロシアの隣国が中距離核ミサイルを開発していることを理由として掲げた。その後、ロシアは条約の多国間化を提案したが、中国など新興核保有国が同条約に加わる可能性がないため、同条約に反する形でイスカンデル・ミサイルの増強に着手したものとみられている。地上配備型の中距離ミサイルの開発、配備に熱心なのは、ユーラシア大陸国家であるロシアであり、しかも地上発射は海空発射よりも費用がかからないという。

INF 全廃条約の失効後、ロシアにとっても中国などの新興核保有国にどう向き合うべきかという新しい議論が始まり、その観点から米露関係の対立局面が緩和される可能性も排除されない。また、中国の核戦力を念頭にロシアが中距離核を保有することは、ロシアの

軍事政策に「中国要因」が存在することを裏付けるものであり、これまでの政治的な中露蜜月に影を落とす可能性もある。さらには、将来的にロシア極東地域に中距離ミサイルが出現すれば、その射程に入る日本の安全保障にも直接的な影響が及び、日本が進めるミサイル防衛はロシアを対象としていないという主張が難しくなる。日本が導入するイージス・アショアへのロシア側の懸念がさらに強まれば、日露間の平和条約締結交渉にも影響が及ぶであろう。以上から、INF 全廃条約の失効は、米露間で軍拡競争が発生する可能性があることに加えて、米露関係、中露関係、日露関係など、北東アジアの国際関係を本質的に変えてしまう可能性をも秘めており、その意味において東アジアの戦略環境に大きな影響を与える恐れがある。

おわりに

ウクライナ危機以降、「欧米対中露」という二項対立的な図式に立って、現プーチン政権は「反米親中」路線を掲げてきたが、2024 年の任期満了までプーチン大統領が「反米親中」路線を強化することには限界があるのではないだろうか。なぜならば、複雑化する多極世界において、ロシアが真に影響力を発揮するためには、極端に悪化した米国との関係を改善し、極端に依存した中国との関係を立て直す必要があるからである。しかしながら、ロシア・ゲートに揺れるトランプ政権側が対露関係改善の余地を有していないこと、プーチンの側も台頭する中国に対して明確な対抗戦略を持ち合わせていないことから、緩やかなレームダック化が始まるであろうプーチンが、現行の行き過ぎた「反米親中」路線を修正することもままならないであろう。

中国の「一帯一路」、とりわけ「氷のシルクロード」構想がロシアの影響圏に関わる可能性があるとロシアが認識していること、中距離核を中心とした中国の核戦力増強に対してロシアも軍事的な対応が求められていることから、ロシアの安全保障には「中国要因」が存在し、中国が「一帯一路」構想を強化し、中距離核戦力を増強するにつれて、その「中国要因」は増大しつつある。ロシアから見た中露戦略的パートナーシップの本質を一言で表現すると、「安心供与（reassurance）」である。これは、強化された軍事力によって自国の安全保障を図るのではなく、相手に安全であることの確信を与える政治的方策を通じて、自らもまた安全を確信するという発想である。軍事的な不信があるからこそ、政治的な協調を強化するという、一見すると矛盾に見える対中アプローチである。ロシアの国家安全保障政策には、対中不信に根差した「中国要因」が存在し、それが次第に増大しつつある。今後増大する軍事的不信を政治的協調の強化によってどこまでカバーできるかが、今後のロシアの対中政策の焦点となるであろう。

（了）

― 注 ―

1　統合幕僚監部「中国機及びロシア機の東シナ海及び日本海における飛行について」2019 年 7 月 23 日。<https://www.mod.go.jp/js/Press/press2019/press_pdf/p20190723_01.pdf> 2019 年 7 月 25 日アクセス。

2　*Rossiiskaia Gazeta*, 4 September, 2019.

3　“Russia assists development of Chinese missile warning system,” *Jane's Defence Weekly*, Vol.56, Issue 42, 16

October, 2019, p.9.

4 President of Russia, “Vladimir Putin’s annual news conference”, 19 December, 2019 <http://en.kremlin.ru/events/president/news/62366>, accessed on 21 December, 2019.

5 U.S. Department of Defense, “Remarks by Secretary Esper at the Air Force Association’s 2019 Air, Space & Cyber Conference, National Harbor, Maryland”, 18 September 18, 2019 <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/1964448/remarks-by-secretary-esper-at-the-air-force-associations-2019-air-space-cyber-c/>, accessed on 21 September, 2019.

6 President of Russia, <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>。

7 IMF World Economic Outlook Database (January 2018) に基づく購買力平価換算による。ロシアは世界第 12 位であり、オーストラリアとほぼ同等の規模である。

8 Vassily Kashin, “The Chinese Threat Factor in Russian Politics”, *Russia in Global Affairs*, 15 April 2013 <https://eng.globalaffairs.ru/number/The-Sum-Total-of-All-Fears-15935>.

9 *Sputnik*, 9 November, 2017 <https://jp.sputniknews.com/russia/201711094261285/>.

10 詳しくは、山口信治「中国の北極白書：第三のシルクロード構想と中ロ協調の可能性」『NIDS コメンタリー』（防衛研究所、2018 年 2 月 21 日）
<http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary069.pdf>。

11 詳しくは、拙稿「ロシアの北極政策－ロシアが北極を戦略的に重視する理由－」『防衛研究所紀要』（防衛研究所、2013 年 11 月）、<http://www.nids.mod.go.jp/publication/kiyo/pdf/bulletin_j16_1_1.pdf>。

12 ロシアが新たに地上発射型の巡航ミサイル「SSC8」を実戦配備したが、オバマ前米政権は同ミサイルの実験段階から中距離核戦力（INF）全廃条約に違反すると指摘している。

13 *Nezavisimaya Gazeta*, 25 January, 2017.

14 President of Russia, “Executive Order suspending Russia’s compliance with the USSR-US INF Treaty”, 4 March, 2019 <http://en.kremlin.ru/events/president/news/59939>, accessed on 8 March, 2019.

15 U.S. Department of Defense, “Statement From Secretary of Defense Mark T. Esper on the INF Treaty,” 2 August, 2019 <http://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/1924386/statement-from-secretary-of-defense-mark-t-esper-on-the-inf-treaty/>, accessed on 10 August, 2019.

16 President of Russia, “Statement by the President of Russia on the unilateral withdrawal of the United States from the Treaty on the Elimination of Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles,” 5 August, 2019 <http://en.kremlin.ru/events/president/news/61271>, accessed on 10 August, 2019.

17 The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation,
<http://www.mid.ru/en/web/guest/situacia-vokrug-dogovora-o-rsmd/-/asset_publisher/ckorjLVIkS61/content/id/3750835>, accessed on 17 August, 2019.

18 U.S. Department of Defense, “DOD Conducts Ground Launch Cruise Missile Test,” 19 August, 2019 <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/1937624/dod-conducts-ground-launch-cruise-missile-test/>, accessed on 25 August, 2019.

19 BBC, <https://www.bbc.com/news/world-europe-49319160>, accessed on 14 August, 2019.

20 『琉球新報』2019 年 10 月 3 日 <https://ryukyushimpo.jp/news/entry-1000688.html>。

21 『琉球新報』2019 年 10 月 19 日 <https://ryukyushimpo.jp/kyodo/entry-1010973.html>。

22 President of Russia, “Vladimir Putin’s annual news conference”, 19 December, 2019 <http://en.kremlin.ru/events/president/news/62366>, accessed on 21 December, 2019.

23 2019 年 9 月 17 日にモスクワにおけるワシリー・カーシン高等経済学院主任研究員に対するインタビュー。

第 13 章　北東アジア地域開発協力にみるロシア・中国のイニシアチブの交錯
―ロシアの対中認識に接近する手がかりとして―

伏田　寛範

はじめに

改革開放以来、急速に経済成長を遂げた中国は、これまでの「韜光養晦」路線からの転換をめざし、「一帯一路」イニシアチブにより自国の政治的・経済的影響を周辺各国からアフリカ、ヨーロッパに至るまでに広げようとしている。また、次世代移動通信システム（5G）などの先端技術開発競争においてもアメリカへの対抗姿勢を明らかにしつつある。こうした中国の政治・経済・軍事面での台頭は、同国の意図が必ずしも明らかとはされないため、周辺国だけでなく、今日の国際秩序を支えてきたアメリカの懸念[1]をも引き起こしている。

アメリカの今ひとつの懸念を引き起こしている国がロシアである[2]。ロシアの外務大臣と首相を務めたプリマコフ（外相：1996 ～ 1998 年、首相：1998 ～ 1999 年）は、「多極主義」の概念を唱え、アメリカの「一極主義」に反対するという立場を鮮明にしたが、このプリマコフのテーゼはのちのプーチンの外交方針[3]にも受け継がれる。2000 年に大統領に初めて就任して以来、プーチンは「多極主義」を実現するためにアジア重視の姿勢を明確にし「東方シフト」を提起した。そして、イラク戦争、アメリカによる弾道弾迎撃ミサイル制限条約からの離脱、NATO によるリビア介入など、ロシアと欧米諸国との関係がぎくしゃくする中で起きた 2014 年のウクライナ危機とその後のロシアによるクリミア編入は、欧米諸国との関係悪化を決定的なものとし、皮肉にもプーチンの「東方シフト」イニシアチブを加速させることとなった。

こうした文脈のなかで、中ロ両国首脳はそれぞれのイニシアチブを「連携」させる意向をたびたび表明し、今日のロシアと中国の関係は「歴史的な最高水準」にあると公式に評価されるようになっている。だが、実際の中ロ関係はそう単純なものではないとの指摘はしばしば目にする。たとえば、廣瀬（2018）や兵頭（2017）は、中央アジアや北極海などロシアの「勢力圏」に中国が影響力を伸張していることにロシアは警戒していると強調する一方、小泉（2019a、pp.231-238；2019b）は中ロ間に軋轢があることは認めつつも、中ロ両国は権威主義的な統治体制を共有し互いに内政不干渉を約していることや、経済面でロシアが中国に大いに依存していること、さらには軍事面でも中国との決定的な対立を回避しようとしていること重視し、中ロ両国は「奇妙な共存関係」にあることを主張する。このような中国とロシアとの間の緊張と協力志向がない交ぜになった「奇妙な共存関係」にロシアの対中認識の表れを見ることができるだろう。そして、この中ロの「奇妙な関係」は中央アジアや北極海だけでなく、両国が直接国境を接する北東アジア地域においても観察することができる。

以下、本稿では中ロ関係に「奇妙さ」があるという印象を生み出す最大の要因となっている、経済面での中ロ間の非対称性について確認した上で、こうした非対称性を抱えた両国が国境を接する北東アジア地域の地域開発協力にどのように取り組もうとしているのかについて概観し、両国のイニシアチブの「連携」が必ずしもうまく進まない原因について

検討してゆく。こうした作業を通じて、経済的側面から見たロシアの対中認識と中ロ関係の実情に接近する手がかりを得ることを試みたい。

1. 非対称性の強まる中ロ経済関係

中国・ロシア間の経済関係は近年急速に緊密化している一方、その関係の非対称性もまた強まっているということができる。

まず、貿易面についてみると、1990 年代の中国・ロシア両国間の貿易高は 60 ～ 70 億ドル前後であったが、2000 年代に入り急増し、2018 年には対前年比 24.5% 増の 1080 億ドルを記録した[4]。2015 年は西側諸国による対ロシア制裁のためロシア経済が後退したことの影響を受け、前年比約 3 割の減少（635 億ドル）を見たが、2017 年には 870 億ドルとなり、対ロシア制裁以前の水準に回復した。2011 年以降、中国はロシアにとって最大の貿易相手国となり、2011 年には 9.5% であったロシアの貿易総額に占める中国の割合が、2018 年には 15.7% にまで上昇した。一方、中国の外国貿易総額におけるロシアの比重は小さく、わずか 2% 程度となっている。ここに中ロ間の非対称性を見ることができる。

また、品目で見ても中ロ貿易の非対称性が確認できる。今日の中ロ貿易の構造は、ロシア側が原材料を提供し、中国側が完成品を供給するという垂直的な貿易構造となっている。2018 年のロシアの対中国輸出品目のうち、76.2% を鉱物性燃料が占め、続いて木材および同製品（8.6%）、食料品・農産物（4.5%）、機械・輸送機器（4.5%）、原子炉・ボイラー・装置類（2.7%）と続いている[5]。2001 年時点と比べると、鉱物燃料の割合（2001 年は 9.3%）が大幅に上昇し、他方、機械・輸送機器の割合は大幅に減少している（同 28.7%）。一方、2018 年の中国の対ロシア輸出品目は、機械（57.1%）、繊維・繊維製品・靴（11.1%）、化学製品（9.9%）と続く。2001 年時点では、繊維・繊維製品・靴（47.3%）と皮革・毛革製品（22.2%）が中国の対ロシア輸出の約 7 割を占め、機械設備はわずか 8.2% に過ぎなかったが、今日、中国はロシアにとって最大の機械設備供給国のひとつとなっている。

さらに、投資面においても非対称性が際立っている。中国側の対ロシア投資が主で、ロシア側からの対中国投資は極めて少ない。2018 年末のロシアの対中直接投資額（残高）は 16 億 6900 万ドルであるのに対し、中国の対ロ直接投資額（残高）は 41 億 9800 万ドルと大きな開きがある。フローで見ても、2018 年の中国の対ロ直接投資が 7 億 2000 万ドルを記録した（対前年比 4.4% 減）のに対し、ロシアの対中直接投資は 5660 万ドル（対前年比 137.4% 増）に過ぎなかった[6]。今日、中国の対外投資の約 8 割が香港やいわゆるオフショアに向けられ、ロシアのような新興国向けの投資はそれほど多くないが、近年、ロシア政府が石油・ガスの上流産業分野での外国投資に関する規制を緩和したことを受け、中国はロシアのエネルギー産業への融資やクレジットの貸出を増やしている[7]。2015 年には中国の複数の銀行・企業によるヤマル半島 LNG への融資が行なわれた。エネルギー産業以外では、林業、自動車産業、農業などで中国企業による対ロ投資の拡大が見られる[8]。

技術面での協力についても、ロシアと中国の急接近を観察することができる。ソ連崩壊後、宇宙開発や軍事技術の開発といった分野で資金難に陥ったロシアと技術力を上げたい中国との間で協力関係がみられてきた。近年は大型広胴旅客機の共同開発、クリミア半島とロシア本土を結ぶ橋の建設やシベリアの石油ガスパイプラインの敷設、情報通信技術分野での協力など、欧米諸国による対ロ制裁の影響も受け、両国の協力は様々な分野へと広がっ

ているが、「中国の資金力や民生技術に頼るロシア」という構図が定着しつつあるように見える。ここでも中ロ間のある種の非対称性を見出すことができるだろう。

2. ロシアの東方シフト政策

前節で見たような中ロ間の経済面での非対称性の顕在化は、ロシア政府の国内・対外政策に少なからぬ影響を及ぼしているものと考えられる。その最たる例として「東方シフト」政策を見ることができるだろう。

2012 年 5 月、3 期目を迎えたプーチン政権は、最重要課題のひとつに「東方シフト」政策を掲げ、発展著しいアジア太平洋地域の経済的活力を取り込み、自国の発展へとつなげなければならないという方針を打ち出した。中国と国境を接するロシア極東地域と中国東北部（遼寧省、吉林省、黒竜江省）との格差[9]が、プーチンに危機感を抱かせ「東方シフト」政策を提起させるきっかけとなったと言われている。2000 年 7 月、大統領に就任した直後のプーチンは中国との国境付近の町ブラゴヴェシチェンスクを訪問した。その際、ロシア極東地域の経済低迷や人口流出が深刻な問題であることを指摘したプーチンは、「数十年後には現地の住民は日本語や中国語、朝鮮語を話すようになるだろう」とまで発言した。同年同月、極東地域におけるロシア（人）のプレゼンス低下に危機感を覚えたプーチン政権は「ロシア連邦対外政策概念」を発表し、中国やインドなどアジア諸国との関係強化の姿勢を打ち出した。2004 年 7 月の在外大使会議では、アジア太平洋地域との経済協力を促進することでシベリア・極東地域の発展に結びつける方針が示され、さらに、2006 年 12 月の安全保障会議においてもアジア重視の外交方針、いわゆる「東方シフト」が確認された（加藤、2014、p.145；下斗米、2016、pp.337-339）。こうしてロシアは、東アジアサミット、ASEAN 地域フォーラム、アジア欧州会合（ASEM）などへの積極的な参加を表明し、2012 年のウラジオストク APEC サミットの誘致にも成功するなど「東方シフト」姿勢を明確にしてゆく。2012 年 5 月には極東シベリア地域の開発政策を指揮する極東発展省[10]が設置され、2013 年の年次大統領教書演説ではシベリアと極東の発展は「21 世紀を通じてのロシアの国家的プロジェクト」であると位置付けられるに至った。

このようなプーチン政権の「東方シフト」の中核に位置付けられているのが、ロシア極東地域の開発であり、そしてその目玉政策と位置付けられているのが、「先行社会経済発展区域」と「ウラジオストク自由港」と呼ばれる新型経済特区の設置である。2014 年 12 月、ロシア政府は「先行社会経済発展区域（ASEZ、ロシア語の略称では TOR）」と呼ばれる経済特区を設置し、各種投資優遇措置を適用し外資誘致を目指し、2019 年 11 月末時点で 20 か所の TOR が設置されている。TOR に遅れること約半年、2015 年 7 月には極東 5 地域の主要な港湾・空港を対象とした「ウラジオストク自由港」が設置され、TOR に準拠した投資優遇措置が適用されている（図 1）[11]。

さらに、ロシア政府はこれら新制度を宣伝し、フォーラムに参加する国内外のビジネス界関係者やロシアの連邦・地方政府・自治体など行政機関とのマッチングの場を提供することもかねて、2015 年より毎年 9 月にウラジオストクで東方経済フォーラムを開催している。第 4 回目となった 2018 年の会合にはメインゲストとして習近平国家主席が初めて参加し、2019 年の第 5 回会合ではインドのモディ首相がメインゲストに招かれるなど、わずか数年でアジア各国の政治指導者や経済界の代表が一堂に会する大イベントに成長した。ち

なみに、安倍首相とモンゴルのバトトルガ大統領は本フォーラムの常連となっている。

プーチン政権の極東開発のさらなるテコ入れとして、2016 年 6 月には「極東 1 ヘクタール」法が発効した。ロシア国民であれば誰でも極東地域の 1 ヘクタール以下の国有地・公有地を無償で取得できることになった。土地取得申請によって得られた土地は、家屋を建てたり農場を作ったりするなど 5 年間にわたって利用しなければならないが、その後、その土地が適切に利用されていると国に認められれば使用者の所有となり、もし、土地が利用されていない場合は国に返還されるというものである[12]。こうした一連の新政策を実施することで、政府は極東地域に新産業を興し、人口を定着させることを図っている。

「東方シフト」の今ひとつの柱として、極東地域開発と並んで、今日ロシアが力を入れているのが旧ソ連諸国との経済・政治関係の強化である。2015 年にロシア、ベラルーシ、カザフスタンの 3 か国で創設されたユーラシア経済連合（EEU）は、その後、アルメニアとキルギスが加盟し（2015 年）、モルドバがオブザーバー国となるなど（2017 年）、事実上、ロシア主導による旧ソ連圏の経済・政治空間の再統合（大ユーラシア構想）の装置となっている。この EEU を通じて、ロシアはアジア諸国との対外経済関係の緊密化を図っている。2015 年にベトナムが EEU との FTA を締結したのを皮切りに、2018 年 5 月にイランとの 3 年間限定の時限的 FTA を締結し、2019 年 10 月にはシンガポールとの FTA を締結している。また、韓国や中国とも協力関係の強化を目指しており、中国とは 2018 年に貿易経済協力協定を締結している。このように、EEU は対外経済関係の面からもロシアの「東方シフト」を支えるひとつの柱となっていると言えるだろう。

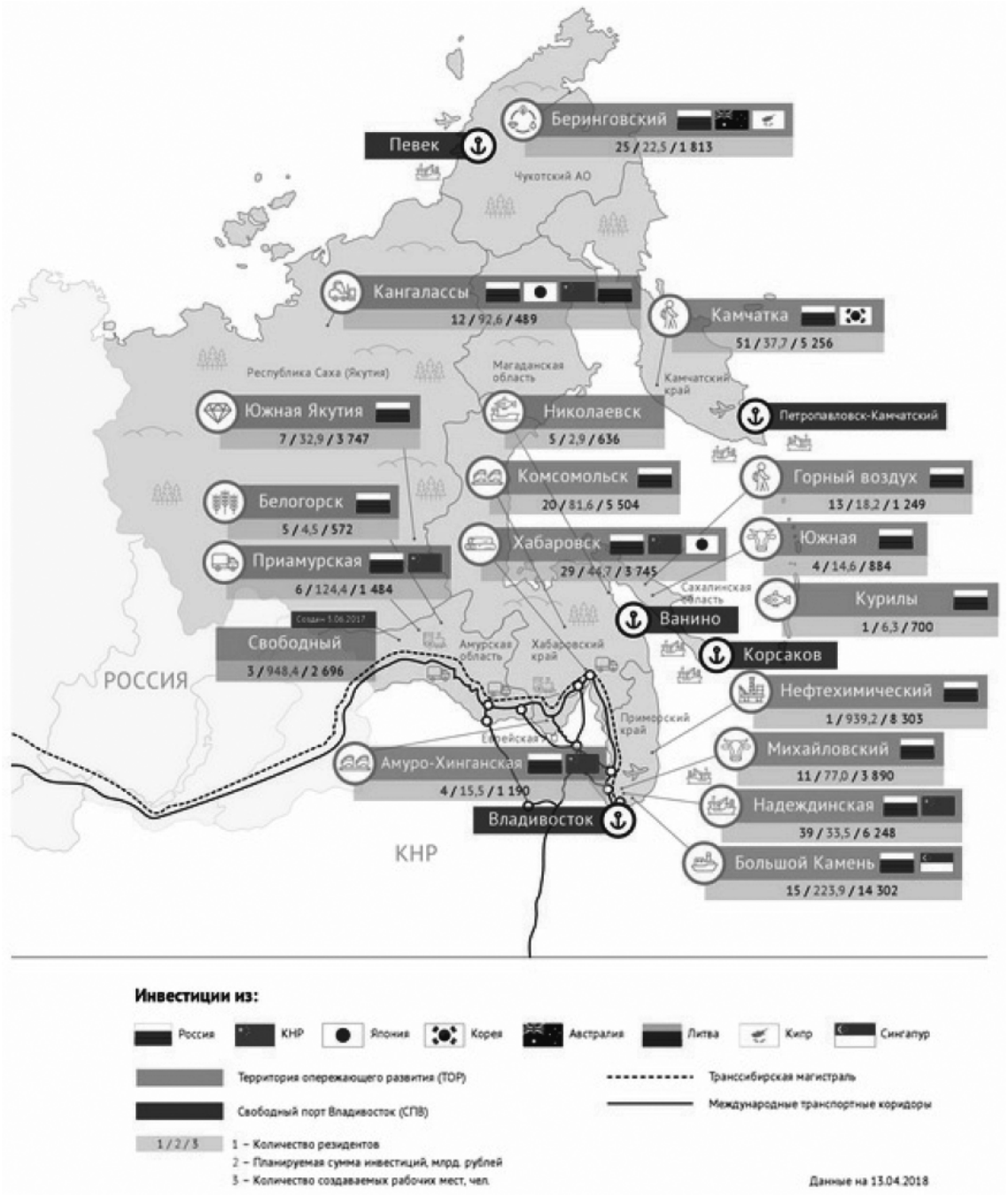
3. 中国東北地域の開発と「一帯一路」

前節ではロシアの「東方シフト」政策について概観したが、本節ではロシアの「東方シフト」政策と交錯することになる中国側のイニシアチブについて、特にロシアと直接国境を接する中国東北部（遼寧省、吉林省、黒竜江省）における発展戦略に焦点を当てることにしよう。

改革開放後、中国は沿海部を中心に急速に経済成長を遂げる一方、成長の恩恵にあずかることのできていない他の地域（西部、東北、中部）との格差が問題化した。なかでも重化学工業を中心とした産業構造を有し、国有大企業が域内経済において主たる地位を占めていた東北部は、市場経済への対応が遅れ、沿海部との格差は広がる一方であった。そうしたなか、2003 年に中国政府は「東北等老工業基地振興戦略（略称、東北振興戦略）」を発表し、①国有企業改革、②天然資源依存の経済構造の転換、③日本や韓国、ロシア、モンゴルといった北東アジア諸国との関係強化を通じた東北部の発展方針を打ち出した。政府は、合弁企業の設立・資本参加の促進など様々な形で外資を積極的に受け入れ、国有企業の改革や不良資産処理を行なうことを奨励した結果、2004 年から 2013 年にかけて東北三省は全国平均を上回る経済成長を実現し、GDP は実質で 2.7 倍に増大した。だが、2014 年からは東北三省の経済成長率は全国平均を下回り、また国有企業改革のために政府投資が中心的役割を果たしているなど、「東北振興戦略」に謳われている産業構造の転換や国有企業改革は道半ばといえるだろう（松野、2017；朱、2017）。

こうしたなか、中国東北部の発展戦略へのさらなる梃子入れとなると期待されているのが「一帯一路」構想である。「一帯一路」構想とは、習近平国家主席が提起した中央アジア諸国を通りヨーロッパへ至る「陸上シルクロード経済帯」構想（2013 年 9 月）と南シナ

図 1　極東地域における新型経済特区



注）図中には 18 の TOR が記載されているが、2018 年 11 月にブリヤート共和国とザバイカル地方がシベリア連邦管区から極東連邦管区に移されたことに伴い、2019 年 7 月にそれぞれ TOR「ブリヤーチヤ」と TOR「ザバイカリエ」の設置が決定されたため、2020 年 2 月現在 20 の TOR が設置されている。
（出所）極東・北極圏発展省 HP（https://minvr.ru/activity/territorii-operezhayushchego-razvitiya/　2019 年 11 月 25 日アクセス）

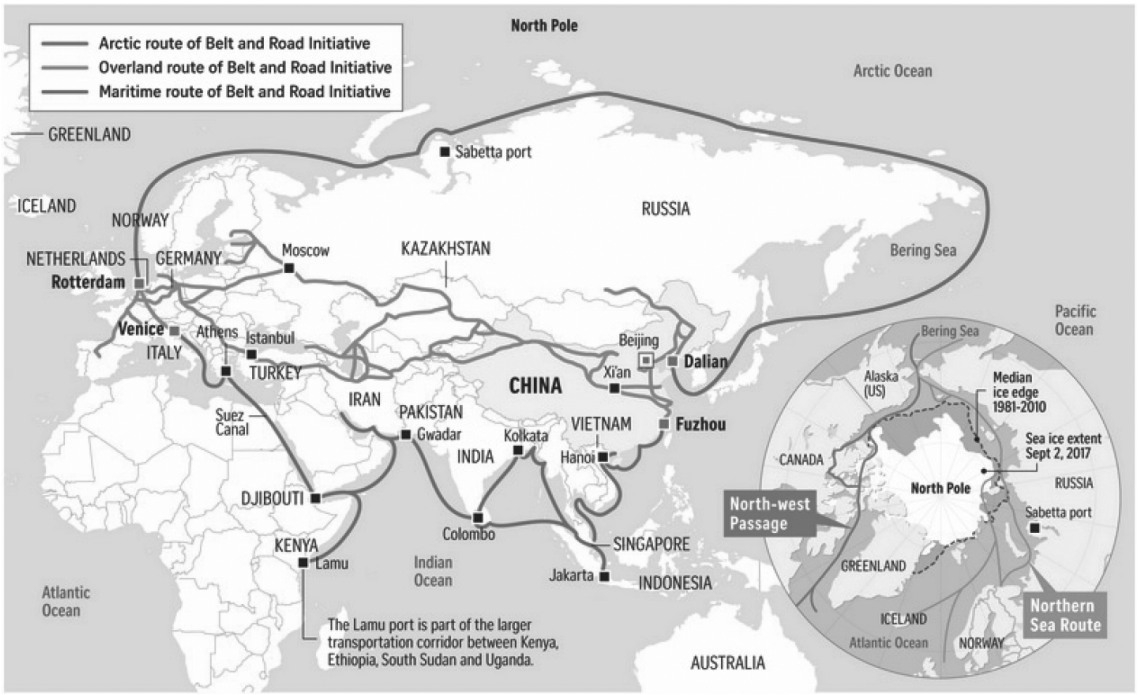
海からインド洋・地中海へと至る「21 世紀海上シルクロード」構想（2013 年 10 月）の総称であり、それぞれのルートの沿線に位置する国や地域のインフラ建設を促進し、人、物、カネの流れを活発化させようとするものである [13]。さらに 2018 年 1 月には、北太平洋から

北極海・ヨーロッパへと至る第三のルートを「氷上のシルクロード」として「一帯一路」構想に包摂させることが明らかにされた（山口、2018）。中国政府としては、気候変動により新たな世界貿易のルートとなると目される北極海航路を他国に先んじて押さえておきたい、北極圏に眠る石油や鉱物資源を確保したいといった経済的な動機の他、軍事目的での北極海の利用、北極海周辺国への影響拡大といったような戦略面での動機もあるのだろう（廣瀬、2018、pp.115-120）。図 2 は「一帯一路」と「氷上のシルクロード」のルートを示した概念図である。

こうして「氷上のシルクロード」が「一帯一路」に加わることによって、正式に「一帯一路」沿線に位置することになった中国東北部へのさらなる投資の増大が期待されるようになった。笪・謝（2017）は、「「一帯一路」は実体とメカニズムではなく、協力発展の理念とイニシアチブであり、中国と関係国の既存の二国間および多国間メカニズムに依拠して、既存の有効な地域協力を助けるプラットフォーム」であると指摘し、現に東北部は「一帯一路」の名を借りてロシア・モンゴル・韓国・北朝鮮など周辺国との経済連携や対外開放の利益を獲得しようとする動きが見られると述べている（笪・謝、2017、p.4、p.11）。

この「氷上のシルクロード」構想は、中国国内（とりわけ東北部）だけでなく、北の隣国ロシアにも大きなインパクトを与えている。ロシア側の対中警戒心を引き起こしているというのだ。なぜなら、「氷上のシルクロード」構想の発表は、これまでロシアが他国に先んじて権益の確保に動いてきた北極圏に中国という域外のプレーヤーが参入する意思を表したに他ならないからだ。ロシア側の警戒心の表れとして、廣瀬（2018、pp.120-132）や兵頭（2015、pp.49-56）は、北極圏におけるエネルギー開発や環境問題対策での主導権の

図２　「一帯一路」と「氷上のシルクロード」のルート概念図



（出所）“China’s polar ambitions cause anxiety,” *The Straits Times*（https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/chinas-polar-ambitions-cause-anxiety　2019 年 11 月 21 日アクセス）

維持、ロシア軍基地の再整備などを挙げている。だが、現実問題として、大きく国力の差をつけられてしまっているロシアは、中国に真正面から対抗するのではなく、中国と連携する方針を示すことで対立を回避する選択をするしかないだろう[14]。

また中国側も、今後、北極海航路を本格的に運用していくにあたってはロシアとの協力は欠かせない。中国東北部（特に吉林省､黒竜江省）からロシア沿海地方への物流ルート（プリモーリエ 1、2）や、オホーツク海から北極海へ入る途中での中継基地や北極海での不測の事態に備えた拠点の整備が必要となるだろう。

「氷上のシルクロード」構想が今後どのように実現されてゆくのかについては現時点では予測しがたい。だが、今後北東アジア地域から北極圏にいたる広大な領域が中国とロシアの利害が直接交錯する場となり、ここでも中ロ両国は牽制し合いながらも協力を進めるといった関係が築かれてゆくことになるとは言えるだろう。

4. 中ロ蜜月関係の「演出」と経済連携の実態

2018 年 9 月にウラジオストクで開催された第 4 回東方経済フォーラムは、昨今の中ロ蜜月関係を象徴する出来事であった。過去最大規模で開催された同フォーラムの主賓として習近平国家主席が招かれ、ロシアのマスコミはホスト役のプーチン大統領が習主席を歓待する様子を大々的に報じた。東方経済フォーラムでのロシア・中国の緊密さのアピールは、トランプ政権の保護主義・一国主義的な通商政策に対して、ロシアと中国は自由貿易体制と多国間主義を擁護するのだ[15]という構図を示す格好の演出ともなった。ウクライナ危機以降、欧米諸国との関係が悪化しているロシアにとってみれば、中国という「同志」の存在をアピールすることによってアメリカを牽制できたわけである[16]。

このように中ロ関係の蜜月ぶりがことさらにアピールされてきたわけだが、政治面に比べ経済面での中ロ協力は十分な成果をあげていないとの指摘もある。一例として、中ロ協力の目玉ともいえるユーラシア高速鉄道プロジェクトの迷走を見てみよう。首都モスクワとボルガ川流域の大都市カザンを結ぶ高速鉄道建設計画は、2014 年 10 月の李克強首相の訪ロ時に「一帯一路」の陸路ルート（図 2 参照）の一部に組み込まれることが発表され、中ロ合同プロジェクトとして始動することとなった。だが、その後、2015 年夏の株価暴落を機に中国側は資金提供に難色を示すようになり、ロシア側にもまたプロジェクトの採算性を疑問視する声が上がり、2019 年末時点でも着工できていない宙ぶらりんの状態となっている（服部、2019）。

また、北東アジア地域開発においても、中ロ両国の連携は必ずしも上首尾に進んでいるとは言い難い。たとえば、ロシア極東地域への中国からの直接投資はそれほど大きくなく、極東地域への外国投資総額に占める中国の割合は 1.0% にも満たない[17]。ロシア東部に設立された外資系企業のうち中国系企業の数は首位を占めているが、投資総額では最下位グループとなっている。沿海地方からは中国の直接投資は流出しさえしている[18]。また、中国東北部とロシア沿海地方の港を結ぶ国際輸送回廊プロジェクトについても、通関手続きが煩雑であることや国境地点などインフラが貧弱な箇所が残っていることなどから、貨物量（とくにロシア・中国以外の第三国の利用）はまだ少なく、採算レベルには届いていないといわれている（新井、2017、p.31）。その他、中ロ協力の有望プロジェクトとみなされているエネルギー・鉱物資源開発に関しても、中国側からみればロシアからしか得られな

い資源は少なく、気象条件や環境保護規制などの開発条件が必ずしも良いとは言えないロシア（とりわけ極東･シベリア地域）に進んで投資するメリットを見出せていない。さらに、ロシアは鉱床など自国の「戦略的資産」に外資が浸透することを嫌う傾向があり、ロシア側の「非協力的な」態度が中国からの投資にブレーキをかけているという指摘もある（Lukin, 2019）。

さらに、中長期的な観点から、今日の中ロ経済協力関係の中心となっている資源開発も展望は必ずしも明るくはないという指摘がある。今後、中国の産業構造がより高度化し省エネ技術が発展すれば、必然的に化石燃料をはじめとする天然資源への需要が低下する。そうすると現在のように資源分野に支えられた中ロ経済協力は縮小せざるをえないというのだ。ちょうど、2、30 年ぐらい前までは極東シベリアの資源開発に大きな関心を寄せていた日本が、国内の経済産業構造の変化により資源需要が減少したことに伴ってロシアとの協力への関心を失っていったように、中ロの経済協力もこれと同じ道を辿ることも予想しうると言う（Лукин, 2019）。

このように見てみれば、北東アジア地域開発における中ロの連携は、主に採算性の問題から十分な実績を挙げているとは言えず、また、協力の中心となっているシベリア・極東地域のエネルギー開発は資源ナショナリズムなどの政治的影響を多分に受ける分野であるがため、今後の展望についても決して楽観することはできないだろう。

5. 困難な中ロの政策協調

政策協調の観点からも、中ロ両国の連携が上首尾にいっているとは言い難い。ロシアの研究者ズエンコは、そのことを示唆する次のようなエピソードを紹介している（Зуенко, 2018）。上述の中ロ両国の経済協力は、両国それぞれの地域開発計画を調整するプログラムによって政治的にも支えられてきた。直近では「2009 ～ 2018 年におけるロシア・中国国境地域発展プログラム」が策定・施行されてきた。2018 年はこの中ロ共同プログラムの最終年であったことから、第 4 回東方経済フォーラムの場で新たなプログラムが大々的に発表されるとの期待があった。ところが､中ロ両国のトップによって新たなプログラム「2018 ～ 2024 年におけるロシア極東地域の貿易・経済・投資分野におけるロシアと中国の発展プログラム」が華々しく発表されるということはなかった[19]。

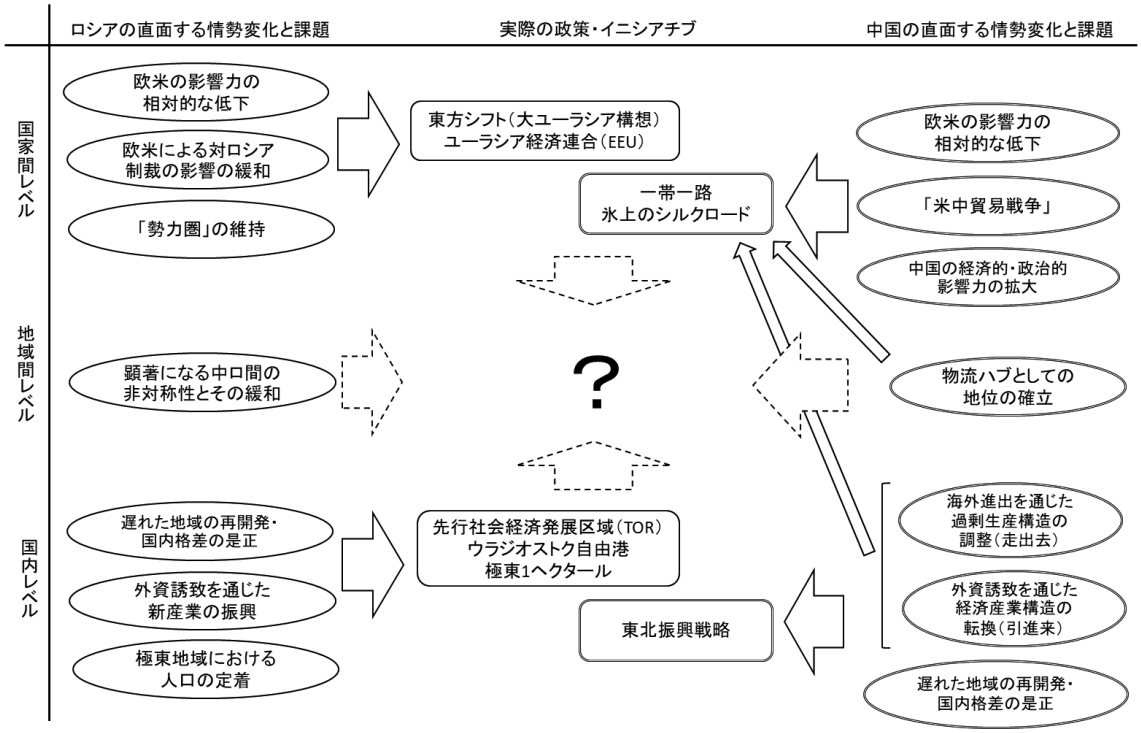
新プログラムが大々的に発表されなかった大きな理由として、ズエンコは次のように説明する。新プログラムを宣伝することで、旧プログラム「2009 ～ 2018 年におけるロシア・中国国境地域発展プログラム」が主にロシア側の原因により事実上失敗してしまったことに世間の目が向くことを避けようとした。また、別の理由として、旧プログラムの「失敗」を受け、新プログラムでは両国政府のコミットメントの水準が引き下げられている[20]ことや、そもそも新プログラム自体が、具体的な協力案件をほとんど含んでおらず、ロシア側が中国側に対して各産業への投資を検討して欲しいと提案するにとどまった魅力に欠けるものであることも指摘している。

中ロ両国の連携を難しくしているのは、そもそもの政策デザインにズレがあるという根源的な問題に見出すことができる。ロシアの「東方シフト」による極東開発政策は本来、極東地域に国内外からの投資を誘致し、輸出産業基盤を形成することを目的としていた。しかし、現実には極東の経済特区に進出している企業の多くは域内市場を主な対象とする

ものが多く、輸出産業基盤形成には至っていない。また、中ロ両国を結ぶパイプラインや橋の建設などの「目に見える」巨大インフラプロジェクトへの関心が高まっており、極東開発政策の当初の目的からの逸脱が見られる。他方、中国の「一帯一路」は、「走出去」と「引進来」の二つを柱とし、対外的には輸出の拡大、対内的にはハイテク技術の導入やハイテク分野への投資誘致を目的とする。停滞傾向にある東北部は「一帯一路」を梃子に域内経済の活性化を目指しており、ロシア極東地域とは投資誘致の点では競合関係にある。

こうした中ロ両国の北東アジア地域開発政策における根本的な政策デザインのズレを、加藤（2014；2019）が提示した国家間レベル・地域間レベル・国内レベルの三つの観点から政策を分析する枠組み[21]を援用して図式化してみよう（図 3 参照）。この図では、左側の列に今日のロシアを取り巻く国際情勢の変化と課題を国家間レベル・地域間レベル・国内レベルに対応させて並べ、そうした課題に対して実際に策定された政策やイニシアチブを中央の列に示している。また同様に、右側の列には中国が直面している課題を列挙し、中央の列に実際に採られた政策やイニシアチブを並べている。このように整理してみると、中国とロシアは、国家間レベルにおいても国内レベルにおいても一定程度共通する課題を抱えていることと、それぞれのイニシアチブは、これまで両者の十分な「連携」が意識されてこなかったために、相互補完的というよりはむしろ競合関係であることが改めて印象付けられる。そして、中国・ロシアのイニシアチブが実際に「連携」することになる地域間レベルでは、上述の新旧プログラムなどが策定されてはいるものの、とりわけ新プログラムについては具体性を欠く中国側への投資ナビに過ぎないなど、実態を伴った政策が策定されていないといった指摘が起こる原因を認識することができるだろう。

図３　北東アジア地域開発にみる中国とロシアの直面する課題とイニシアチブの交錯



（出所）筆者作成。

北東アジア地域開発に関する中ロ両国のイニシアチブの「連携」が実態を伴ったものとなるためには、ここに指摘したような根本的な政策デザインのズレを埋め、両国に共通する課題を相互補完的に解決するよう政策協調をすすめてゆくことが欠かせないだろう。だが、ズエンコ（Зуенко, 2018）が指摘するように、ロシア側の関係省庁、とりわけ国境管理に敏感な国防省や連邦保安庁といった「力の省庁」との調整がうまくいかず、これまでの中ロ共同プログラムが「失敗」に終わった[22]ことを踏まえれば、今後もロシア側の経済安全保障の観点に起因する「政治のロジック」が中ロの「連携」を阻む一要因となりうると見ることができるだろう。

おわりに

平成 29 年度より 3 か年にわたって実施されてきた「諸外国の対中認識の動向」を検討する当研究プロジェクトに加わった筆者に与えられた課題は、ロシアの対中認識を主に経済的側面から分析することであった。ロシアの対中認識については、本稿冒頭でも触れたように、中国による「一帯一路」の提起は中ロ両国間の新たな協力の機運を高めた一方、「一帯一路」イニシアチブの融通無碍な点がロシア側の懸念を引き起こしてもいる、といった指摘がしばしばなされる。これらの指摘は主に政治・軍事の観点（換言すれば地政学的観点）からなされることが多く、また、ロシアの「勢力圏」である中央アジアや北極圏に中国の影響力が浸透しつつある、といった文脈で語られることが主であるように見受けられる。こうした指摘は筆者も同意するところだが、本稿では中ロ両国のイニシアチブの経済的・政治的側面に分析の焦点を絞り、さらに対象地域も中国とロシアが国境を直に接し、両国のイニシアチブがより直接的に交錯することになる北東アジア地域を取り上げることで、地政学的観点とはまた違った別の視角からロシアの対中認識を浮かび上がらせることを試みた。

4 節と 5 節で見たように、北東アジア地域開発における中ロ両国の連携は、現状では政治的なアピールに終始しており、具体的な成果をあげるに至っているとはみなしがたい。確かに、ロシアの東方シフトが本格化したのはここしばらくのことであり、目立った成果に乏しいことはある意味仕方のないことかもしれない。だが、北東アジアにおける中ロ間の協力には図們江地域開発など 1990 年代から進められてきたものもある。そうした長い歴史にもかかわらず、（その時々の政治的な環境のために）具体的な成果はほとんど見られず、構想だけが一人歩きする状態が続いていた。今日においても、ロシアも中国もそれぞれ「東方シフト」「一帯一路」といったイニシアチブを華々しく提起するものの、いざ両者をどのように連携させるのかということについては必ずしも上手く進んでいるとは言えない。2018 年に新たに策定された「2018 ～ 2024 年におけるロシア極東地域の貿易・経済・投資分野におけるロシアと中国の発展プログラム」が具体性に欠けた協力宣言にとどまっているのは、中ロ両国のイニシアチブが効果的に「連携」できていない証左とも言えるだろう。

北東アジア地域開発における中ロ両国の「連携」が必ずしも上首尾に進まない理由としては、よく指摘されるようなこの地域（とりわけ極東・シベリア地域の）市場の狭隘さや、産業の多様性の欠如ゆえの未発達な企業間ネットワークといった経済的自立性のなさを指摘することができる。また、前節でみたように、そもそもの政策デザイン段階において両国のイニシアチブにズレがあり、そうしたズレを埋めるような政策協調が十分になされて

いないことも「連携」を阻む要因となっているといえるだろう。その背景には、ズエンコが指摘するような、経済安全保障の観点から引き起こされるロシア側の対中警戒心の影響もあると考えられる。

現状、北東アジア地域（ロシア側からみれば極東・シベリア地域、中国側からみれば東北部）における開発協力は、中ロ両国の政治的動機や思惑に支えられ、なんとか保たれているに過ぎない。昨今の両国の友好ムードは一定程度、政策協調を促し、北東アジア地域開発を後押ししているが、中ロ両国の「連携」の実態は不透明で成果に乏しいと言わざるをえない。北東アジア地域開発が継続してゆくためには経済的成果が得られることが欠かせない。だが、先に指摘したような北東アジア地域開発の採算性の低さを踏まえれば、中ロの「連携」に「息切れ」が起きる可能性は十分にある。事実、旧プログラム「2009 ～ 2018 年におけるロシア・中国国境地域発展プログラム」が具体的成果を得られず失敗した後、中ロの「連携」は後退している。このように、北東アジア地域開発における中ロの「連携」は、採算度外視の政治的動機に基づいて維持されているに過ぎないと言え、この点においても今日の中ロ両国の「奇妙な共存関係」を見出すことができ、ロシア側の愛憎相半ばする対中認識を垣間見ることができるだろう。

参考文献

新井洋史（2017）「東に向くロシア」伊集院敦・日本経済研究センター編『変わる北東アジアの経済地図－新秩序への連携と競争』文眞堂

新井洋史（2016）「極東開発政策の進展」『アジア太平洋地域における経済連携とロシアの東方シフトの検討（平成 28 年度ロシア研究会報告書）』日本国際問題研究所

新井洋史・志田仁完（2019）「ロシア極東の経済特区における企業活動に関する基礎的分析」『ERINA REPORT PLUS』第 150 号、環日本海経済研究所

新井洋史・志田仁完（2018a）「ロシア極東経済の構造問題と北東アジア協力」河合正弘編著『北東アジアの経済成長－構造改革と域内協力』日本評論社

新井洋史・志田仁完（2018b）「変化した国際環境におけるロシアの経済戦略－東方シフトと極東地域開発の政策展開」『ERINA Discussion Paper No.1804』環日本海経済研究所

伊藤庄一（2004）「プーチン時代の中露関係－ロシア東部地域をめぐる 2 国間関係を中心に」『スラブ・ユーラシア学の構築　研究報告集（2）』北海道大学スラブ研究センター

今村弘子（2018）「中国と近隣諸国との経済関係」梶谷懐・藤井大輔編著『現代中国経済論［第 2 版］』ミネルヴァ書房

岩下明裕（2017）「中ロ接近が変える北東アジアの国際関係」伊集院敦・日本経済研究センター編『変わる北東アジアの経済地図－新秩序への連携と競争』文眞堂

江原規由（2018）「『一帯一路』の現段階と日本」『国際問題』No.673（2018 年 7・8 月）日本国際問題研究所

王義桅（2017）『「一帯一路」詳説』（川村明美訳）日本僑報社

大西康雄（2017）「「一帯一路」構想の現状と課題」アジア経済研究所・上海社会科学院共編『「一帯一路」構想とその中国経済への影響評価』アジア経済研究所

加藤美保子（2019）「地域秩序から考える「太平洋のロシア」」『神奈川大学アジア・レビュー Vol.6』神奈川大学

加藤美保子（2014）『アジア・太平洋のロシア－冷戦後国際秩序の模索と多国間主義』北海道大学出版会

小泉悠（2019a）『「帝国」ロシアの地政学－「勢力圏」で読むユーラシア戦略』東京堂出版

小泉悠（2019b）「プーチン・ロシアの勢力拡大戦略を支える「二重基準」ポスト冷戦の世界史－激動の国際情勢を見通す」『WEDGE Infinity』（https://wedge.ismedia.jp/articles/-/17905　2019 年 11 月 24 日アクセス）

志田仁完･新井洋史（2018）「ロシアの対アジア経済政策の最近の動向」『ERINA REPORT PLUS』第 143 号、環日本海経済研究所
下斗米伸夫（2016）『宗教・地政学から読むロシア－「第三のローマ」をめざすプーチン』日本経済新聞出版社
朱永浩（2017）「北東アジアに開かれる中国東北部」伊集院敦・日本経済研究センター編『変わる北東アジアの経済地図－新秩序への連携と競争』文眞堂
瀋銘輝・孔大鵬（2017）「中国の対外開放と北東アジア地域の経済・貿易協力」『ERINA REPORT PLUS』第 138 号、環日本海経済研究所
スースロフ D.（2018）「ロシア極東における外国直接投資」『ロシア NIS 調査月報』2018 年 7 月号
高原明生（2018）「Hot Issue 核心を聞く 一帯一路構想は " 星座 " 過度な期待は禁物」『週刊東洋経済』2018 年 1 月 27 日号、東洋経済新報社（https://premium.toyokeizai.net/articles/-/17364　2019 年 11 月 24 日アクセス）
笪志剛・謝東丹（2017）「東北地域と「一帯一路」建設との結びつきの現状と展望」『ERINA REPORT PLUS』第 138 号、環日本海経済研究所
中居孝文（2018）「イベント・レポート第 4 回東方経済フォーラム開催」『ロシア NIS 調査月報』2018 年 11 月号
西濵徹（2018）「共産主義国が「自由貿易の旗手」を名乗る奇妙さは今後も続く」『World Trends マクロ経済分析レポート』第一生命経済研究所、2018 年 7 月 26 日（http://group.dai-ichi-life.co.jp/dlri/pdf/macro/2018/nishi180726brics.pdf　2019 年 11 月 23 日アクセス）
西濵徹（2017）「習近平氏、ダボスで「反保護主義」を語る」『Asia Trends マクロ経済分析レポート』第一生命経済研究所、2017 年 1 月 18 日（http://group.dai-ichi-life.co.jp/dlri/pdf/macro/2016/nishi170118china.pdf　2019 年 11 月 23 日アクセス）
服部倫卓（2019）「ロシア版の新幹線計画がまさかの大迷走」『朝日新聞 GLOBE+』2019 年 12 月 10 日付（https://globe.asahi.com/article/12939057　2020 年 2 月 13 日アクセス）
廣瀬陽子（2018）『ロシアと中国　反米の戦略』ちくま新書
廣瀬陽子（2017）「深まる中露関係、募るロシアの不満」『WEDGE Infinity』2017 年 5 月 31 日（http://wedge.ismedia.jp/articles/-/9744　2019 年 11 月 25 日アクセス）
兵頭慎治（2017）「プーチンの戦略環境認識」『China Report』Vol.18、日本国際問題研究所（http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=289　2019 年 11 月 25 日アクセス）
兵頭慎治（2015）「北東アジアに対するロシアの安全保障戦略」杉本侃編著『北東アジアのエネルギー安全保障－東を目指すロシアと日本の将来』日本評論社
封安全（2017）「中ロ経済協力の現状と今後の課題」『ERINA REPORT PLUS』第 138 号、環日本海経済研究所
穆堯芊・南川高範（2018）「中国経済の『新常態』－構造変化・地域発展・国際連携」河合正弘編著『北東アジアの経済成長－構造改革と域内協力』日本評論社
堀内賢志（2017）「ロシア極東開発省の政策とリーダーシップ：民間投資誘致と人的資本の発展」『ロシア・ユーラシアの経済と社会』2017 年 9 月号（No.1020）ユーラシア研究所
ボロネンコ・アレクサンドル「北極海航路の開発と商業利用における中ロ協力」『ERINA REPORT PLUS』第 143 号、環日本海経済研究所
松野周治（2017）「日本から見た東北経済と日中協力」『ERINA REPORT PLUS』第 138 号、環日本海経済研究所
トム・ミラー（2018）『中国の「一帯一路」構想の真相』（田口未和訳）原書房
山口信治（2018）「中国の北極白書：第三のシルクロード構想と中ロ協調の可能性」『NIDS コメンタリー』第 69 号
ラヂオプレス（2018）「中国の一帯一路とロシアの大ユーラシア構想」『ロシア政策動向』第 37 巻第 13 号 No.836
渡辺紫乃（2019）「「一帯一路」構想の変遷と実態」『国際安全保障』第 47 巻第 1 号、2019 年 7 月
Lukin A. (2019) “In Russia's Pivot to Asia, Economic Attraction Lags Hard Power,” Stratfor Worldview (https://worldview.stratfor.com/article/russias-pivot-asia-economic-attraction-lags-behind-hard-power-far-east-eef-putin-china-india　2019 年 11 月 25 日アクセス)
Габуев А. (2018) “Переворот на Восток,” Carnegie Moscow Center (https://carnegie.ru/2018/09/07/ru-pub-77202

2019 年 11 月 23 日アクセス)
Зуенко И. (2018) “Как Китай будет развивать Дальний Восток,” Carnegie Moscow Center (https://carnegie.ru/commentary/77590　2019 年 11 月 25 日アクセス)
Лукин А. (2019) “Азиатский разворот России пока не принес процветания Дальнему Востоку,” Valdaiclub (http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/aziatskiy-razvorot-rossii-ne-prines-protsvetaniya/　2019 年 11 月 29 日アクセス)
Тихонов С. (2018) “Восточный фейрверк инвестиций”, *Эксперт*, №38 17-23 Сентября 2018
“ВЭФ продемонстрировал стремление стран АТР к расширению партнерских отношений с Россией”, Penza News, 26 сентября 2018, (https://penzanews.ru/analysis/129407-2018　2019 年 10 月 23 日アクセス)

― 注 ―

1 ペンス副大統領による中国政策についての演説（2018 年 10 月 4 日）。https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/　2020 年 2 月 20 日アクセス

2 トランプ政権による「国家安全保障戦略」は、中国と並んでロシアをアメリカの国益や価値観と対極にある世界を形成しようとする「修正主義勢力」であると評価している。https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf　2020 年 2 月 20 日アクセス

3 ミュンヘン国際安全保障会議でのプーチン大統領の演説（2007 年 2 月 10 日）http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034　2020 年 2 月 20 日アクセス

4 公益財団法人 環日本海経済研究所『北東アジア経済データブック 2019』25 ページ。

5 https://tass.ru/info/6876423　2020 年 2 月 20 日アクセス、https://russian-trade.com/reports-and-reviews/2019-02/torgovlya-mezhdu-rossiey-i-kitaem-v-2018-g/　2020 年 2 月 20 日アクセス

6 https://rg.ru/2019/11/04/voprosy-sotrudnichestva-rf-i-knr-stali-ostree-v-svete-novyh-vyzovov.html　2020 年 2 月 20 日アクセス

7 2014 年、ロシア政府は石油ガスの上流産業分野での外資規制を緩和。CNPC が上流・下流分野に、Sinopec が下流分野に参画。

8 米中貿易戦争のあおりを受けた国内食品市場の不足を補うため、農業分野での対ロ投資が増加しているものと見られている。とりわけロシアでの大豆生産・輸入が増加しているという。注 6 参照。

9 ソ連崩壊時点での極東地域の人口は約 1000 万人であったが、その後人口減少が続き、2019 年初時点で約 822 万人にまで減少しているのに対し、中国の東北部（遼寧省、吉林省、黒竜江省）には、減少しているとはいえ、約 1 億人の人口がある。

10 2019 年 2 月 26 日付の大統領令により極東発展省は北極圏開発も管轄することとなり、極東・北極圏発展省（Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики）と改称された。

11 TOR では最低投資金額（TOR では 50 万ルーブルのところ、自由港では 500 万ルーブル必要）や展開できる事業に制限があるなどの違いがある（新井、2016）。極東地域における特区制度の基本的枠組みと特区に関する法制度の改正の履歴については、新井・志田（2019）が詳しい。

12 同法の詳細については、極東・北極圏発展省 HP にある解説（https://minvr.ru/activity/razvitie-msp-i-konkurentsii/dalnevostochnyy-gektar/　2019 年 11 月 29 日アクセス）を参照されたい。

13 渡辺（2019）が指摘するように、「一帯一路」は当初から明確な政策パッケージとして提示されていたわけではない。このイニシアチブが提起された当初は、中国国内の経済改革を進めるのと同時に中国を中心とした経済圏を構築するといった経済的側面を重視したものであったが、2017 年頃からは中国主導の新しい国際秩序の構築を目指すようになり、より政治化していった。

14 2015 年 5 月、ロシアと中国はそれぞれが主導する「ユーラシア経済連合」と「一帯一路」を連携させるという共同声明を発表した。ロシアとしては、ユーラシア地域において経済面では中国がリードし、政治・軍事面ではロシアがリードするという「棲み分け」を期待してのことだろう。だが、近年、軍事面においても中国は強大化しており、このような「棲み分け」を今後も維持することが可能なのかは不透明である。廣瀬（2018、pp.93-94、pp.102-106）を参照されたい。

15 習主席は 2017 年のダボス会議での基調講演や 2018 年 5 月の BRICS 首脳会議（於ヨハネスブルク）などでたびたび自由貿易の重要性を指摘し、トランプ政権の保護主義・一国主義的な通商政策を牽制す

る発言をしている。西濵（2017；2018）参照。

16 「中露 米批判で協調「一国主義が台頭」「イデオロギーのとりこ」」『毎日新聞』2018 年 9 月 13 日（https://mainichi.jp/articles/20180913/ddm/007/030/054000c　2019 年 11 月 28 日アクセス）

17 ただし、ロシア（極東地域も含む）への外国直接投資のほとんどはオフショア地域からのものであり、ヨーロッパ諸国はもとより日本や中国、韓国からの投資もオフショアを経由しているものが多いと考えられている（スースロフ、2018、pp.7-9）。

18 2016 年 1 月 1 日時点では 4500 万ドル、2017 年 1 月 1 日時点では 700 万ドル、2018 年 1 月 1 日時点では 100 万ドルの流出を記録した。同上。

19 ロシア側は 2018 年 9 月 11 日に東方経済フォーラムの場で新プログラムが署名された事実は発表したものの、詳細については明らかにしなかった（http://kremlin.ru/supplement/5341/print　2019 年 11 月 29 日アクセス）。一方､中国側はフォーラムの終了後 2 か月がたった 2018 年 11 月 22 日に商務部 HP（http://russian.mofcom.gov.cn/article/speechheader/201811/20181102808776.shtml　2019 年 11 月 29 日アクセス）にてプログラム全文を公表している。なお、新プログラムには両国の実務担当責任者（ロシア側はコズロフ極東発展相、中国側は鍾山商務部部長）が署名した。

20 メドベージェフ･胡錦濤時代の中ロ地域協力プログラム「ロシア･中国による地域協力のロードマップ」（2009 年）は両国の首脳が前面に出て実行を宣言したのに対し、プーチン・習時代の今日は両国とも首脳直属の部下（ロシア側は極東開発を担当するトルトネフ副首相、中国側は胡春華副首相）に一任している。

21 加藤（2014）は、プーチン政権の対アジア外交政策の特徴について、①国際レベル、②地域レベル、③国内レベルの三つの階層に分けて論じており、第 4 期プーチン政権の対朝鮮半島政策を分析した加藤（2019）では、政策策定における優先事項と制約、そして実際に策定された政策を、①国際秩序、②地域秩序、③国内秩序の三つの階層に分けて整理した表が示されている。

22 ズエンコは、中ロ国境をまたぐ橋の建設を例に挙げ、中国側は自分たちで橋を架けることを何度も提案したが、ロシア側に断られてきたことを指摘している（Зуенко, 2018）。

第 14 章　朝鮮半島平和体制樹立と中国
――多国間協議なき対中関与の南北間格差――

倉田　秀也

問題の所在――多国間協議なき対中関係

冷戦終結後、朝鮮半島における平和体制樹立問題は、米朝 2 国間関係と多国間関係が交錯して展開していた。北朝鮮は「新しい平和保障体系」（1994 年 4 月 28 日、以下、「新平和保障体系」と略記）を提案しつつ――板門店の軍事停戦機構の解体に着手し、1994 年末には軍事停戦委員会から中国人民志願軍代表団の撤収を完了させた[1]。北朝鮮の「新平和保障体系」に対して、金泳三大統領とクリントン（Bill Clinton）大統領は米韓首脳会談（済州島、1996 年 4 月 16 日）で、「新平和保障体系」の下で米朝平和協定を主張する北朝鮮を韓国が主張する南北平和協定に誘導すべく南北朝鮮と米国、中国で構成される 4 者会談を提案した。この多国間協議は中国の参加を得て開かれたものの、そこでも北朝鮮は「新平和保障体系」を主張し、99 年 8 月の第 6 回会議を最後に無期休会に追い込まれた[2]。

4 者会談が頓挫した後、北朝鮮は高濃縮ウラン（HEU）計画が発覚したのを機に、米朝不可侵条約提案など米朝協議に傾斜し、2003 年 1 月に核兵器不拡散条約（NPT）から脱退を表明すると、再び多国間協議が提起された。本来ならこの問題は国連安保理で審議すべきところ、イラク戦争を控えたブッシュ（George Bush, Jr.）政権と北東アジアで緊張が高まることを懸念した胡錦濤政権は、北朝鮮の HEU 計画を懸念する国際原子力機関（IAEA）報告にもかかわらず、国連安保理で集団安保措置をとることを避けた。米中双方はこれを地域協議に移すことに非公式に合意し、米朝中 3 者会談（北京、2003 年 4 月 23-25 日）を経て日本とロシアを加える形で 6 者会談が成立した[3]。4 者会談と 6 者会談はともに、北朝鮮の対米傾斜を制御しようとする多国間協議であった。4 者会談は南北間の平和体制の樹立を主張する米韓両国に中国が同調し、6 者会談は朝鮮半島「非核化」の必要性を主張する米国に中国が同調し、それに韓国などが加わることで輪郭を整えた。4 者会談と 6 者会談はともに米国が関与したからこそ実現したといってよい。

これに対してトランプ（Donald Trump）政権は、朝鮮問題について多国間協議を提案したことはない。特筆すべきは、米国に代わって中国が事実上の多国間協議を提案していたことである。北朝鮮が「水爆」実験（2016 年 1 月 6 日）に続き、「テポドン -2」派生型とみられる弾道ミサイル発射実験（2016 年 2 月 7 日）を強行したのを受け、王毅外交部長は北朝鮮の「合理的な安保上の懸念」に配慮すべきことを強調しつつ、朝鮮半島「非核化」と平和体制樹立を同時並行させる「双軌並行」を提案した。北朝鮮の「安保上の懸念」の源泉が軍事停戦体制にあるなら、それを平和体制に転換することは北朝鮮に核放棄を促す上で不可欠となる。さらに、平和体制樹立問題が朝鮮半島において中国が軍事停戦協定の事実上の署名者として米国と対等の発言力をもちうる領域だったことを考えるとき、「合理的な安保上の懸念」という王毅の言辞には、平和体制樹立問題に関与する中国の意思が込められていたと考えてよい[4]。「双軌並行」は軍事停戦協定の事実上の署名者として米朝平和協定を制御しようとする目的において――協議体として実現していないものの――北朝鮮の対米傾斜を制御する 4 者会談と 6 者会談の力学と軌を一にしている。それは南北主軸

の平和体制を樹立することが、この問題において中国の関与を極大化できるという判断に支えられている。

他方、「双軌並行」が提案された後、2017 年に発足した文在寅政権は韓国が主導する平和体制樹立という朝鮮半島に固有の地域的な取り決めを通じて、北朝鮮の核放棄を迫るという「非対称な」取引を試みていた[5]。これは盧武鉉政権にも試みられたことがあるが、韓国が構想する平和体制には、4 者会談がそうであったように、韓国とともに中国が一定の発言力をもつと想定されていた。にもかかわらず、北朝鮮の対米傾斜を制御できていないのは、過去の核危機とは異なり、多国間協議を欠いているからでもある。確かに、多国間協議があっても――4 者会談と 6 者会談でみたように――北朝鮮の対米傾斜を制御できるとは限らない。しかし、北朝鮮以外の参加者は多国間協議によって共同行動が容易となる上、規範を共有する機会が与えられる。多国間協議を欠いているがゆえに、北朝鮮の対米傾斜は顕著となり、韓国と中国の平和体制への関与の余地はより狭隘化している。

もとより、過去の多国間協議の経験から今日の朝中関係、韓中関係を安易に類推することは慎まなければならない。4 者会談は、米朝「枠組み合意」（1994 年 10 月 21 日）で北朝鮮の寧辺の核施設が凍結されている状態でもたれた平和体制樹立に特化した多国間協議であり、6 者会談も上述の通り、北朝鮮の NPT からの脱退表明と IAEA の報告にもかかわらず、米中両国が国連安保理での審議を避けて成立した多国間協議であった。6 者会談は北朝鮮が HEU 計画を認めないままいったん共同声明（2005 年 9 月 19 日）を発表するが、これが失速したのは、北朝鮮が第 1 回核実験（2006 年 10 月 9 日）を強行して以降、北朝鮮の核問題が国連安保理で審議され経済制裁措置が講じられてからである。これに対して現在の朝中関係は、北朝鮮の第 1 回核実験を受け、それまで回避されてきた国連安保理に付され、北朝鮮の大量破壊兵器（WMD）、その他の軍事物資、贅沢品の禁輸などを盛り込む決議第 1718 号（S/RES/1718）が採択されてから軋轢を孕んでいた。さらに北朝鮮が上述の「水爆」実験を強行すると、中国は北朝鮮産の石炭、鉄などの輸入と調達の禁止など、民生部門に波及する項目を含む決議第 2270 号（S/RES/2270）の採択に協力していった。国連安保理による経済制裁のなかで首脳外交が展開していることは今日の朝中関係を特徴づけており、韓中関係でも国連安保理経済制裁を緩和する条件が議論されている。

以下、「朝鮮半島の平和と繁栄、統一のための板門店宣言」（板門店、2018 年 4 月 27 日、以下、「板門店宣言」と略記）を生んだ南北首脳会談から第 1 回米朝首脳会談（シンガポール、2018 年 6 月 12 日）と「9 月平壌共同宣言」（2018 年 9 月 19 日）を謳い上げた南北首脳会談（2018 年 9 月 18-20 日）を経て、第 2 回米朝首脳会談（ハノイ、2019 年 2 月 28-29 日）までの展開を南北朝鮮の対中政策に配慮しつつ概観した後、習近平訪朝（2019 年 6 月 20-22 日）、同年末の日韓中首脳会談（成都、2019 年 12 月 24 日）を機にもたれた韓中首脳会談を取り上げてみる。

1. 文在寅の地域構想と朝中関係の「反転」――対中関係の南北間格差

(1) 平和体制樹立の地域的接近――「板門店宣言」と朝中関係

中国が北朝鮮の「水爆」実験以降、民生部門に及ぶ国連安保理の経済制裁に賛同して以来、朝中間では文化大革命期にもなかった党機関紙上での相互批判が展開された。ところ

が 2018 年初頭、文在寅による仲介が奏功する形で金正恩が朝鮮半島「非核化」に言及し、南北首脳会談と米朝首脳会談が実現する過程で、朝中首脳会談（北京、2018 年 3 月 26 日）がもたれるに至り、冷却化した朝中関係は「反転」することになった[6]。

ただし、それが「双軌並行」に可能性をもたらしたわけではなかった。朝中首脳会談も、北朝鮮の主張に沿って米朝首脳会談を展開させるための事前調整であった。そこで金正恩が言及したという「段階的・並行的」な朝鮮半島「非核化」とは、北朝鮮がとる「段階的」「非核化」措置に対して米国が北朝鮮のいう「対朝鮮敵視政策」を改める「並行的」措置を求めることを指す。金正恩が米朝首脳会談の事前調整のための訪問先として中国を選んだのは、その国連安保理常任理事国という地位に関連していたとみるべきであろう。国連安保理制裁を解除するには、北朝鮮が国連安保理常任理事国である中国にその必要性を訴えることに加え、国連安保理における米中間の協調関係が必要だからである。そこでは朝鮮半島「非核化」と国連安保理制裁の緩和などの関係性について議論されたに違いない。そうだとすれば、その時期、北朝鮮のいう米国の「対朝鮮敵視政策」の筆頭を占めていたのは、国連安保理による経済制裁ということになる。他方の習近平は、北朝鮮に「非核化」措置を求めつつ、朝中関係の改善を通じて「双軌並行」が示すように平和体制への関与を求めたであろう。朝中首脳会談後、金正恩は朝鮮労働党中央委員会第 7 期第 3 次全員会議（2018 年 4 月 21 日）で、「いかなる核実験も中長距離、大陸間弾道ロケット試験発射も必要なくなった」とした上で、「北部の核実験場」も「使命を終えた」として「閉鎖」を宣言し[7]、豊渓里の核実験場の坑道を破壊したが（2018 年 5 月 24 日）、これも国連安保理制裁の緩和を含む米国側の相応措置を求めてのことであった。

2018 年 4 月 27 日、南北首脳会談で発表された「板門店宣言」は、その後の米朝首脳会談を念頭に置きつつ、平和体制樹立という地域的取り決めを通じて北朝鮮を非核化に導こうとする試みが文書化される形となった。ところが、「板門店宣言」も、平和体制樹立について中国の関与の拡大をもたらさなかった。これについて「板門店宣言」は、「終戦を宣言し停戦協定を平和協定に転換し、恒久的で強固な平和体制を構築するため、南北米 3 者または南北米中 4 者会談の開催を積極的に推進していく」と謳い、平和体制樹立での中国の関与を副次的に捉えていた[8]。「板門店宣言」でいう「終戦を宣言」するとは、平和協定という制度的措置に至る宣言的措置を指すが、その原型も盧武鉉政権期にある。2007 年 10 月の盧武鉉大統領と金正日国防委員会委員長の間の南北首脳会談で発表された「南北関係の発展と平和繁栄のための宣言」（2007 年 10 月 4 日、以下「10・4 宣言」と略記）では、朝鮮戦争終戦宣言はまず南北米の 3 者関係で議論され、中国は当面そこから外れることが想定されていた。この枠組みは金正日の発案というが[9]、これは金正恩に継承されただけでなく文在寅とも共有された。文在寅は南北首脳会談の直前、安倍晋三首相との電話会談で「終戦宣言は（中略）少なくとも南北米の 3 者合意がなされてこそ成功できる」[10] と述べていた。朝鮮戦争終戦宣言において、南北が中国の関与を副次的に位置づけることで認識を一致させていたことは強調してよい。

その後、金正恩は大連を訪問し、再び習近平と朝中首脳会談（2018 年 5 月 8 日）をもつが、これも 3 月の北京での朝中首脳会談と同様、第 1 回米朝首脳会談を控えての調整であった。しかし、中国との首脳外交を経ても、北朝鮮が平和体制樹立で中国を副次的に位置づける認識は変わらなかった。中国が朝鮮戦争終戦宣言に関与する意思は『環球時報』の論評に

示されたにもかかわらず[11]、中国人民志願軍代表団はその後も軍事停戦委員会で空席を強いられていた。北朝鮮は一連の朝中首脳会談で求めたのは、平和体制樹立での中国の関与ではなく、国連安保理常任理事国として経済制裁を緩和させることであった。

(2) 第 1 回米朝首脳会談と韓中共通の懸念――「新しい米朝関係」と平和体制樹立

かくして、第 1 回米朝首脳会談は「新しい米朝関係」、「平和体制樹立」、「朝鮮半島の非核化」、「朝鮮戦争米兵の遺骨返還」の 4 項目に合意する共同声明を発表したが[12]、「新しい米朝関係」が「平和体制樹立」よりも先に挙げられたことには、北朝鮮の外交上の優先順位が反映していたと考えるべきであろう。ここでいう「新しい米朝関係」とは、北朝鮮がいう「対朝鮮敵視政策」の撤回を指すが、そこに国連安保理制裁の緩和が含まれるのなら、米国が国連安保理制裁を緩和することなしには、北朝鮮が「平和体制樹立」に積極的になることは考えにくい。金正恩が「板門店宣言」で謳い上げた「南北米 3 者または南北米中 4 者会談」という多国間協議も、「新しい米朝関係」樹立に向け米朝関係の進展がみられない限り実現は困難となる。

確かに、第 1 回米朝首脳会談後の記者会見でのトランプの発言によれば、金正恩は上述の朝鮮労働党中央委員会全員会議で宣言した豊渓里の核実験場に加えて、ミサイル実験施設を閉鎖する意思を示したという。これに対してトランプが米韓合同軍事演習「乙支フリーダム・ガーディアン」の中止を発表すると、中国外交部はそれが「双軌並行」に至る過渡的な措置として、北朝鮮が「核活動」を凍結するのに対して米韓側が「大規模な軍事演習」を凍結するという「双暫停」に沿って事態が進展していると自賛した。しかしそうであったとしても、それが「双暫停」が意図した「双軌並行」に至る保証はなかった。北朝鮮が南北首脳会談と米朝首脳会談を経て対米傾斜を強くしていけば、それはむしろ、中国が構想する「双軌並行」とは逆行することになる。

このことは、米朝首脳会談後の朝中首脳会談（2018 年 6 月 19 日）にも示されていた。朝中首脳会談について『人民日報』は、習近平が「関係方面が力を合わせて半島の和平プロセスを共同で推進することを希望する。中国は依然として建設的役割を果たしたい」と述べ、朝鮮半島での平和体制樹立に関与する意思を示したとし、金正恩も「中国と関係各方面とともに朝鮮半島での持続的な平和メカニズムを構築（中略）することを希望する」と述べたと報じたのに対して、『労働新聞』は習近平が「これからも引き続き自らの積極的役割を発揮していくと述べた」としつつも、平和体制樹立問題についての発言を報じなかった。また『労働新聞』は、金正恩が「中国の同志たちと一つの参謀部で緊密に協力し、協同する」と述べたと報じつつも、『人民日報』が報じた「中国と関係各方面とともに朝鮮半島での持続的な平和メカニズムを構築」するとの発言には触れることはなかった[13]。

他方、韓国も朝鮮半島「非核化」の基軸は米朝関係と知悉していた。韓国の懸念は、朝鮮半島「非核化」のための米朝関係の改善があったとしても、それが果たして南北平和協定を主軸とする平和体制樹立に連動し、韓国が関与する余地が生まれるかであった。振り返ってみても、4 者会談は南北間の平和協定締結を目的とする多国間協議の主旨に反して、北朝鮮が米朝平和協定に固執したことで挫折した。これと同様、北朝鮮が米朝平和協定に固執すれば、「板門店宣言」が謳った「南北米 3 者または南北米中 4 者会談」は空文化せざるをえない。韓中両国はともに、「非核化」について米朝協議の進展を望む反面、それが平

和体制樹立についても米朝関係を基軸に展開して自らが関与する余地を狭めることを懸念せざるをえなかった。

2. 韓中共同行動の効用と限界――朝鮮戦争終戦宣言の二つの回路

(1) 米国の「非核化」原則とポンペオ訪朝――「完全な」の継承

その後の米朝関係は米朝共同声明で確認された原則に従って進展したわけではなかった。米国は米朝共同声明の第 3 項目にされた「非核化」をその筆頭に挙げられた「新しい米朝関係」形成の条件とした。2018 年 7 月初旬、ポンペオ（Mike Pompeo）国務長官は平壌を訪問したとき、金英哲朝鮮労働党副委員長との会談で、核施設の一覧表の提示を求めたという。これはブッシュ（Gorge Bush, Jr.）政権が掲げた「完全で検証可能で不可逆的な解体」（Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement: CVID）に代わって、トランプ政権が唱えた「最終的かつ完全に検証された非核化」（Final, Fully Verified Denuclearization: FFVD）という「非核化」原則に関わる。CVID はそもそも、米朝「枠組み合意」が寧辺の核施設の凍結から解体に合意することで署名されたにもかかわらず、秘密裏に進められていた HEU 計画が発覚したことを受けて掲げられた。CVID の C（「完全な」）は、寧辺の核施設だけではなく、北朝鮮が保有する全ての核施設と HEU 計画を含む核計画を申告することから非核化措置をとるべきとするものであるが、トランプ政権の FFVD の二つ目の F（「完全な」）もまた、寧辺の核施設の凍結と解体だけで米国は相応する措置はとらない原則を継承していた。

ポンペオは結局、金正恩との会談もなく帰国の途に就くが、北朝鮮は外務省代弁人談話を通じて、ポンペオが「一方的で強盗さながらの非核化の要求だけ持ち出した」として、核施設の申告などの「非核化」措置を求めたことを示唆しつつ、「朝鮮半島の平和体制構築の問題については一切言及せず、既に合意された終戦宣言問題まであれこれと条件と口実を設けて 遠く先延ばししようとする立場をとった」と批判した。この声明は終戦宣言が「朝鮮半島で緊張を緩和して強固な平和体制を構築するための最初の工程であると同時に朝米間の信頼醸成のための優先的な要素」[14]（傍点は引用者）とも述べ、米朝間での終戦宣言を求めていた。これ以降一時期、北朝鮮は朝鮮戦争終結宣言を米朝間で発表することを豊渓里の核実験場の坑道破壊に続いて「非核化」措置をとる条件の一つと考えていた。

上述の通り、「板門店宣言」は、朝鮮戦争終戦宣言について「南北米 3 者または南北米中 4 者会談」を謳ってはいたものの、多国間協議が不在の下、2 国間での終戦宣言を排除していなかった。ただし、米朝間で朝鮮戦争終戦が宣言されても、それが南北間で宣言されない限り朝鮮半島の戦争状態は終結することはない。韓国は米朝間の終戦宣言が南北間のそれに連動することを期待した。康京和外交部長も「できるだけ早期に終戦宣言ができるよう関連国といま協議をしている」[15] と述べたのである。

ここで韓国が慎重を要したのは中国の関与であった。もとより文在寅は、中国が「双軌並行」で平和体制樹立への関与を望んでいることも知悉しており、習近平との電話会談で、朝鮮戦争終戦宣言と平和体制樹立での中国との協力を約束していた[16]。しかし、「板門店宣言」が上述の通り、朝鮮戦争終戦宣言のために「南北米 3 者または南北米中 4 者会談」を謳い、中国の関与を副次的に位置づけることに合意している以上、米朝、南北間で終戦宣言が発表されない状況で、中国をこの問題に関与させることは「板門店宣言」の主旨に反

していた。康京和も終戦宣言に中国が参加することは「板門店宣言」に記されているとしつつも、中国の関与は「長期的にみて（終戦宣言に）重みをもたせる」（傍点、括弧内は引用者）として、南北、米朝間での終戦宣言を優先することを示唆していたのである。

（2）朝鮮戦争終戦宣言の後退――「9 月平壌共同宣言」

北朝鮮が「非核化」措置に対して国連安保理制裁の緩和を求める一方、「板門店宣言」に従って朝鮮戦争終戦宣言を米国に求めるなか、文在寅は 2018 年の光復節演説で、その直前の南北高位級会談で平壌での南北首脳会談の開催に合意したことに触れ、南北首脳間で朝鮮戦争終戦宣言を発表する意欲をみせた。文在寅はここで「朝鮮半島の完全な非核化と併せ終戦宣言や平和協定へと進んでいくための大胆な一歩を踏み出すでしょう。南北と米朝間の根深い不信が晴れるとき、互いの合意が誠実に履行されるようになります」（傍点は引用者）[17] と述べた。そこには平壌で金正恩が約束する「非核化措置」次第で米朝、南北間の双方で終戦宣言が発表されることへの期待感が込められていた。

ところが、文在寅の平壌訪問期間中、南北首脳会談で採択された「9 月平壌共同宣言」には、文在寅が求めた朝鮮戦争終戦宣言は盛り込まれることはなかった。それは北朝鮮がとるべき「非核化」措置が朝鮮戦争終戦宣言には及ばなかったからに他ならない。「9 月平壌共同声明」では、南北首脳間の文書でありながら、米国が「朝米共同声明（米朝首脳会談共同声明を指す）の精神に基づく相応措置（corresponding actions）に従って」（括弧内は引用者）、金正恩が「寧辺にある核施設を永久に廃棄するといった追加的措置（additional steps）を継続してとる用意」（傍点は引用者）を盛り込んでいた[18]。金正恩は 4 月 21 日の朝鮮労働党中央委員会全員会議で公言した通り、豊渓里の核実験場の坑道を破壊する「非核化」措置をすでにとっているにもかかわらず、米国側は米朝共同声明に謳われた措置をとっていないと考えていた。トランプが第 1 回米朝首脳会談で表明した米韓合同軍事演習「乙支フリーダム・ガーディアン」の中止も、金正恩の認識では北朝鮮に「追加的措置」をとらせるには至らなかったことになる。

したがって、この文書でいう「寧辺にある核施設を永久に破棄するといった」措置は、あくまでも米国側の「相応措置」があって初めて「追加的」にとられることになる。もとより、北朝鮮のこれまでの核兵器開発は寧辺の核施設を中心としており、この施設が「永久に破棄」されることは「完全な」非核化に不可欠である。とはいえ、この一文は北朝鮮が依然として寧辺以外の施設を含む核開発計画全貌を開示することを拒み、核兵器開発を温存する余地を残そうとしていることを示していた[19]。

確かに、「9 月平壌共同宣言」で米国がとるべき「相応措置」が特定されたわけではなかった。上述の通り、北朝鮮は米朝共同声明でいう「新しい米朝関係」のために撤回すべき「対朝鮮敵視政策」として国連安保理制裁の緩和を求めつつも、米国に朝鮮戦争終戦宣言を求めていた。ところが、「9 月平壌共同宣言」の後、朝鮮中央通信が「朝鮮戦争終戦宣言に恋々としない」[20] とする論評を発表すると、北朝鮮はこの宣言に関心を失っていった。これには米国が北朝鮮による終戦宣言の提起に否定的だったこともあろうが、中国が終戦宣言を含む平和体制樹立への関与に積極的な姿勢をみせていたことも作用している。

北朝鮮は平和体制樹立において中国の関与を副次的に位置づけていた上、朝鮮戦争終戦宣言が米朝、もしくは南北間で議論されることはありえても、そこに中国の関与を許した

ことはなかった。北朝鮮が朝鮮戦争終戦宣言の当為性を主張するがあまり、中国の関与が正当化されることは北朝鮮の意図に反していた。これに対して、国連安保理制裁の緩和の必要性については、朝中首脳会談で確認されていた。中国は早くも第 1 回米朝首脳会談を受け、ロシアとともに国連安保理で北朝鮮への経済制裁措置の緩和を求める議長声明案を配布しており[21]、北朝鮮がとった豊渓里の核実験場の坑道破壊を高く評価していた。王毅は 9 月末の国連安保理閣僚会合で、北朝鮮への経済制裁決議は北朝鮮の決議遵守に応じてそれを修正する項目が含まれていることを指摘していたのである[22]。

このような議論に同調したのが韓国であった。康京和は、ポンペオが北朝鮮に核施設の一覧表の提示を求めていたにもかかわらず、北朝鮮がそれを提示する以前に国連安保理制裁を緩和すべきことを主張した[23]。上述の通り、ポンペオが北朝鮮に核施設の一覧表の提示を求めたのは、米朝「枠組み合意」のように寧辺の核施設だけで妥結しない意思を示すためであり、その意思は FFVD の二つ目の F（「完全な」）に込められていた。康京和の発言は、「9 月平壌共同宣言」にいう「相応措置」として米国が国連安保理制裁を緩和することで、まず寧辺の核施設を解体させることを意図したものであろうが、それは翻れば北朝鮮に寧辺以外での核兵器開発を温存する余地を残して国連安保理制裁を緩和しようとするもので、米国からはもとより韓国の保守派からも批判を浴びることになった。にもかかわらず、文在寅はその翌週の欧州歴訪の際、フランスのマクロン（Emmanuel Macron）大統領に国連安保理制裁の緩和を要請した[24]。北朝鮮が「9 月平壌共同宣言」でいう「相応措置」として国連安保理制裁の緩和に拘泥するなら、朝鮮戦争終戦宣言をはじめ平和体制樹立に関わる措置の比重は下がることは避けられない。翻れば、国連安保理制裁が緩和されるのを受けて、韓国と中国が発言力をもちうる平和体制樹立という地域的措置がとられることになる。韓国と中国は、国連安保理制裁の緩和において共通の地域的利害を有していたのである。

3. 核不拡散議題への移行――第 2 回米朝首脳会談と広域経済協力構想

第 2 回米朝首脳会談に向けての米朝首脳間の意思は、2018 年末から 19 年初頭にかけて確認されていた。金正恩が「新年辞」（2019 年 1 月 1 日）で、トランプと「今後いつでも再び対座する準備ができている」[25] と述べると、トランプもそれに好意的に対応して 19 年初旬に第 2 回米朝首脳会談が開かれることになった。19 年 1 月 8 日から金正恩が 4 度目の訪中を行ったのは、このような背景からであった。

金正恩の訪中が、第 2 回米朝首脳会談を目前とした事前調整であったことはいうまでもない。ここで金正恩は「朝米関係改善と非核化の過程で造り出された難関と懸念､解決展望」について語ったという。ここでいう「難関と懸念」とは 2018 年 7 月のポンペオ訪朝にみられるように、米国が核施設の申告に拘泥した上に、北朝鮮が「9 月平壌共同宣言」で米国に求めた「相応措置」がとられなかったため、国連安保理制裁が解除されなかったことを指す。ここで金正恩と習近平は、来たる第 2 回米朝首脳会談について意見を交わすが、18 年 3 月の第 1 回朝中首脳会談で「段階的・並行的」な非核化で合意した両首脳は、寧辺以外の核施設の申告に拘泥する米国への対応を協議したであろう。『労働新聞』によれば、金正恩が指摘した「難関と懸念」に対して習近平は「全面的に同感」と述べたという[26]。

このときの朝中首脳会談に関する報道の多くは、過去 3 回の朝中首脳会談と重複してい

るが、特筆すべきは、『人民日報』が習近平の発言について北朝鮮が「非核化」の立場を堅持する方向を支持するとした後、「南北関係の持続的改善」への支持を米朝首脳会談が成果を得ることへの支持よりも先に言及したことである[27]。これは習近平が米朝首脳会談への支持を緩めたことを意味するものではないが、北朝鮮が朝鮮戦争終戦宣言への関心を失い、平和体制への関与の余地が狭隘化しつつあることへの不満が込められていた。金正恩訪中の当日、中国外交部発言人は中国が朝鮮問題の「変数」となっているという指摘に反駁して中国は「積極的要因」であると述べていた[28]。しかし、金正恩が「難関と懸念」をもたらしたのが米国であると認識する以上、協議は米朝主軸とならざるをえない。『労働新聞』が「南北関係の持続的改善」への支持を米朝首脳会談の成果よりも先に述べた習近平の発言を黙殺したもの当然であった。

その後間もなく、第 2 回米朝首脳会談の日程と場所が発表されたが、中国と韓国はともにこの首脳会談の成功が両国とも関与できる地域的措置に連動することへの期待を寄せていた。王毅はこのころ、第 2 回米朝首脳会談が「双軌並行」に沿って朝鮮半島「非核化」と平和体制樹立に「重要な一歩」を刻むことを希望すると述べたのに続いて[29]、訪中した北朝鮮外務省副相の李吉成に対しても同様に、朝鮮半島「非核化」と同時に平和体制を樹立する必要性について述べた上で、中国が「建設的役割」を果たす用意を伝えた[30]。文在寅もまた、第 2 回米朝首脳会談が「平和体制をより具体的に可視的に進展させる重大な転換期」となり「南北関係をもう一つ高い次元に高める機会になりうる」[31] と述べ、トランプとの電話会談では「韓半島問題の主人として、南北関係と米朝関係が好循環」することへの期待を率直に述べたという[32]。文在寅は米朝関係が金正恩のいう「難関と懸念」に直面していたとしても、寧辺以外の「完全な」核施設の解体に固執する米国と、国連安保理制裁の緩和に対して解体する施設を寧辺に限定しようとする北朝鮮との間で妥協がみられ、南北関係が主軸となる平和体制に連動することを期待した。

しかし、北朝鮮は王毅と李吉成の会談を報じたものの、「双軌並行」はもとより王毅がいう「中国の建設的役割」にも触れることはなく[33]、中国の関与の上で平和体制を樹立することに当面関心がないことを示唆していた。北朝鮮はやはり第 2 回米朝首脳会談で「新しい米朝関係」の形成を主題とし、「9 月平壌共同宣言」でいう「寧辺にある核施設を永久に廃棄」するに足る米国の「相応措置」を議論することを予告していた。その「相応措置」の中心が、国連安保理制裁の緩和となることもまた明らかであった。

かくして、第 2 回米朝首脳会談がもたれたが、会談後のトランプの記者会見でも示されたように、トランプが金正恩に対して寧辺の核施設の解体は自明として、ウラン濃縮施設のある寧辺以外の核施設の申告と解体を求めたことが明らかにされた[34]。ビーガン（Stephen Biegun）北朝鮮政策特別代表によれば、米国はここで徐々に非核化を進める意思はなく、北朝鮮の大量破壊兵器計画の全体の放棄を求めたという。米国は地域的措置を排除したわけではなかったが、これらはポンペオが前年の訪朝の際にも強調した核施設の一覧表の提示と通底するもので、北朝鮮の安保環境に配慮するものではなく――北朝鮮でなくとも――核兵器開発に着手した非核兵器国に対して求められる核不拡散の要件であった。これに対して、北朝鮮は寧辺の核施設について明確な定義をしなかった上に、国連安保理制裁の「基本的に全て（basically all）」の解除を求めたという[35]。結局、寧辺以外の核施設の申告に拘泥する米国と安保理制裁の「基本的に全て」の解除を求めた北朝鮮との間で妥結すること

はなく、第 2 回米朝首脳会談は合意文書なく終了した。

このことについて、トランプは記者会見で米国側は「金委員長を残して席を立っただけ」と述べ、『労働新聞』も金正恩とトランプが「ハノイ首脳会談（第 2 回米朝首脳会談を指す）で論議された問題解決のため、生産的な対話を引き続き行っていくことにした」（括弧内は引用者）と報じていた[36]。文在寅もまた、第 2 回米朝首脳会談について「3・1 節」演説で、両首脳が「長時間対話を交し、相互理解と信頼を高めたもので意味ある進展でした」とした上で、「さらに高い合意に至る過程」と評しつつ、韓国が「米国、北朝鮮と緊密に疎通し協力し両国間の対話の完全な妥結を必ず成し遂げる」[37]とし、引き続き米朝間を仲介していく用意を示した。ただし、米国が核不拡散の要件を強調するなか、文在寅は韓国が果たしうる領域が地域的措置に限られることを知悉していた。

この文脈から、文在寅が 2019 年「3・1 節」演説で掲げた「新韓半島体制」構想は特筆してよい。文在寅によれば、「新韓半島体制」とは「新しい平和協力共同体」であると同時に「新しい経済協力共同体」とされ、北東アジアと東南アジア諸国連合（Association of Southeast Asian Nations: ASEAN）だけでなくユーラシアを包括する構想であるという。文在寅もここで、19 年内に「韓・ASEAN 特別首脳会議」と「第 1 次韓・メコン首脳会議」の開催を発表していた。しかし、文在寅自らこの構想について「北東アジア地域の新しい平和安保秩序に拡張していく」（傍点は引用者）と述べたように、それは南北間の交流と協力から同心円的に広がる構想であった。文在寅がこの広域経済協力構想で強調したのも金剛山観光と開城工業団地の再開であった。また文在寅はここで、前年の光復節演説で掲げた「東アジア鉄道共同体」という広域経済協力構想に触れていた。文在寅はそこでこの構想について、「私たちの経済の地平を北方大陸にまで広げ」ることで、「東アジアエネルギー共同体と経済共同体につながり、北東アジアでの多国間平和安保体制に向かう出発点となる」と述べていたが[38]、この一文は「3・1 節」演説でも繰り返された。翻れば、「新韓半島体制」という広域経済協力構想も、南北間の交流と協力がなければ実現することはない。その前提となるのが平和体制であるが、それも南北間を主軸とするものでなければならなかった。

他方、中国も米朝両首脳が協議継続の意思を示したとはいえ、第 2 回米朝首脳会談が文書不採択に終わったことを重く受け止めていた。王毅は「半島問題が政治的に解決される中での重要な一歩」と述べてはいたものの、「初めから高すぎるハードルを設けるべきではなく、実現しそうもない要求を一方的に出すべきではない」[39]と述べ、米国が第 2 回米朝首脳会談で寧辺以外の核施設の申告に拘泥したことを暗に批判した。米朝間の議題が核不拡散上の要件に移行していくことで、中国が果たせる領域が地域的措置――わけても平和体制の樹立――であることは韓国とも共通していた。実際、王毅は習近平が第 1 回米朝首脳会談を終えて北京を訪問した金正恩に語った「平和メカニズム」について敷衍していた。王毅によれば「平和メカニズム」は、「全体的なロードマップを共同で策定し、それを基盤に段階的・同時行動という考え方で、各段階で相互連絡、相互促進のための具体的な措置を明確に」し、「各方面が同意する監督メカニズムの下で、容易なことから困難なことへ漸進的に促進」（傍点は引用者）するという。「平和メカニズム」と「監督メカニズム」が別個のものを指すのか、前者がもつ機能の一つとして後者が挙げられたのは必ずしも明らかではないが、ここでいう「各方面」には――「双軌並行」構想をみても――米朝両国に

加えて韓国が含まれることは明らかであった。王毅はここで「次の段階で中国は各方面とともに既定の目標に向けて引き続き貢献していくであろう」と述べていた。第 2 回米朝首脳会談は合意文書なく終了したが、後に中国が「貢献」できるのはこの領域と考えられた。ここでいう「各方面」は、米朝両国だけではなく韓国を含むであろうし、そこで協議体が生まれるとすれば、王毅自身が掲げた「双軌並行」構想と軌を一にすることになる。

にもかかわらず、第 2 回米朝首脳会談で明らかとなったのは、平和体制樹立問題はもはや米朝間の主要な議題ではなくなりつつあるということであった。北朝鮮が一時期米国に慫慂した朝鮮戦争終戦宣言も、すでに米朝間はもとより、南北間協議の主たる議題でもなくなっていた。さらに米国が第 2 回米朝首脳会談で核不拡散の要件を強調したことで、米朝関係で地域的措置の比重はさらに低下せざるをえなかった。これは同時に、2018 年に平和体制樹立という地域的措置で一連の首脳会談を主導した韓国の発言力の低下をもたらした。金正恩は 19 年 4 月 12 日、最高人民会議での施政演説で「南朝鮮当局は趨勢を見て右顧左眄して（中略）差し出がましく『仲裁者』、『促進者』ぶるのではなく（中略）民族の利益を擁護する当事者にならなければなりません」[40] と述べた。韓国の関与への意思にもかかわらず、北朝鮮は米朝協議への韓国の関与を排除しようとした。

4. 韓中疎外感の共有――習近平訪朝と米朝首脳会合

(1) 朝中首脳会談と多国間協議――韓国関与をめぐる齟齬

これまで北京と大連で行われた朝中首脳会談は 4 回を数えたが、第 2 回米朝首脳会談が採択文書なく終わったあと、北朝鮮は対中関係の強化を誇示して来たるべき米朝首脳会談に向けて対中関係の強化を考えた。習近平の国賓としての訪朝は 1 月の朝中首脳会談で金正恩の訪朝要請に応えたものではあるが、中華人民共和国建国と朝中国交樹立の 70 周年を演出した。習近平は――2008 年 6 月に国家副主席として訪朝したことがあるが――国家主席として初の訪朝となった。習近平の訪朝が韓中間で、平和体制樹立における齟齬を生むという認識は文在寅にもなかったであろう。実際、後に文在寅は中国に対し、習近平が韓中会談よりも先に北朝鮮を訪問すべきとの意見を示したことを明らかにしている。これは過去、朝中首脳会談で米朝首脳会談の事前調整が行われた経緯から、習近平が平壌で朝中首脳会談を行うことが第 2 回米朝首脳会談以降の膠着状態を打開することにも資するとの判断によるが、ここで文在寅は中国が朝鮮半島の平和プロセスについて韓国とも緊密に協力していると強調していた[41]。

そこでまず検討すべきは、訪朝を機として『労働新聞』に掲載された習近平による寄稿文であろう。これは本来中国文で書かれたものと考えられるが、これを掲載した『労働新聞』と『人民日報』にはいずれも、王毅が「双軌並行」で強調した北朝鮮の「合理的な懸念」に言及しつつ、朝鮮半島の非核化と平和体制樹立のための多国間協議を提案する一文があった。興味深いことに、『労働新聞』では、習近平が「朝鮮側および該当各側」（傍点は引用者）[42] に協議を提起したと報じていた。関連国に米国が含まれるのは自明として、それが複数ならば、中国、北朝鮮、米国の他に関連国といえるのは韓国しかない。『労働新聞』紙上の寄稿文を字義通りに解釈すれば、習近平は協議の対象として北朝鮮、米国、韓国を想定していたことになる。これに対して『人民日報』は、習近平が「朝鮮側および関係方

面（単数）との連絡と協調」（括弧内は引用者）[43] することを提起したと報じていた。中国、北朝鮮以外に――単数形が用いられる――関係国といえば米国しかなく、習近平が提案した多国間協議に韓国は含まれないことになる。

上述の通り、北朝鮮が平和体制樹立において中国の関与を副次的に捉えるなか、中国は平和体制樹立に韓国とともに自らの関与を不可欠と考えていた。中国は過去の多国間協議を通じて韓国とあるべき平和体制を共有し、「新平和保障体系」の名の下で提起された米朝平和協定を多国間協議で制御することを考えてきた。本来なら『労働新聞』が中国を排する南北米 3 者間の協議を主張し、『人民日報』が南北米中 4 者間の協議を主張したと報じてもよいところが、習近平の寄稿文については、その逆に『労働新聞』は習近平が 4 者間の協議、『人民日報』が 3 者間の協議を主張したかのような報道内容となっている。

同様の報道は、宋濤中国共産党対外連絡部長による習近平訪朝の総括にもみられた。そこでも「関係方面（単数）」に言及されていたが [44]、習近平訪朝に際して『人民日報』などの機関紙に掲載された他の報道文、論説をみると、習近平の『労働新聞』への寄稿文と宋濤による習近平訪朝の総括は明らかに突出していた。例えば、『労働新聞』は報じていないが、『人民日報』は 6 月 20 日にもたれた朝中首脳会談での習近平の発言について、北朝鮮の「合理的な安保上の懸念」に言及した上で、「朝鮮側および関係各方面との協調と協力を強化し、半島の非核化と地域の長期的な安定を実現するため積極的かつ建設的な役割を果たしたい」[45]（傍点は引用者）として、北朝鮮以外の複数の国――米国と韓国――との協議を提起していたように報じていた。『労働新聞』への習近平の寄稿文についても、新華社の英文配信記事は「関係方面」に “other relevant parties” として複数形をあて [46]、宋濤による総括にあった「関係方面」にも同様に “other relevant parties” を用いていた。これら新華社の英文配信記事は等しく、習近平が協議の対象として米国に加えて韓国を含んでいたことを示唆していた [47]。

また、『労働新聞』は報じていないが、『人民日報』は朝中首脳会談での金正恩の発言について、「この 1 年余り半島情勢を管理・制御するために多くの積極的な措置をとってきたが、関係方面（単数）の前向きな反応を得ていない」（括弧内は引用者）[48] とした上で、「関係方面（単数）が朝鮮側と同じ方向を歩み、各自の合理的な懸念に応じた解決方法を模索し、朝鮮半島問題関連の対話プロセスが成果を得るよう推進することを希望する」（括弧内は引用者）と報じた。金正恩がいう「同じ方向」を歩む「関係方面（単数）」は米国に他ならず、「朝鮮半島問題関連の対話プロセス」もまた米朝協議を念頭に置いている。そうだとすれば、金正恩がいう「朝鮮半島問題関連の対話プロセス」は、習近平がいう多国間協議とは異質の米朝 2 国間プロセスとなる。

朝中首脳会談での習近平の発言を含め、中国側の報道は朝鮮半島での平和体制樹立に中国が役割を果たすことを強調しているが、北朝鮮の報道は必ずしもこれに呼応していなかった。確かに、『労働新聞』は朝中首脳会談で金正恩が「中国の重要な役割を高く評価し、引き続き意思疎通と協調を強化したい」と述べたと報じたが、「朝中 2 党、2 国間関係を深くさらに発展させることは 2 国の共同利益に符合し、地域の平和と安定、発展に有利となると評価された」[49] と報じ、「中国の重要な役割」を北朝鮮に有利に米朝交渉を展開させるための関係強化という朝中 2 国間関係の文脈に位置づけていた。北朝鮮がいう「中国の重要な役割」とは、習近平が平和体制樹立のために米国、韓国を含む多国間関係の文脈で強

調する中国の「積極的かつ建設的役割」とは明らかに異なっていた。

(2) 平和体制と南北関係の比重――習近平「四つの支持」と米朝首脳会合

ここで特筆すべきは、習近平が金正恩との首脳会談で示したという「四つの支持」である。これは、①北朝鮮が引き続き朝鮮半島非核化の方向を堅持すること、②南北双方が相互関係を引き続き改善すること、③米朝首脳会談が成果を生むこと、④関係国が対話を通じて各自の合理的な関心事項を解決することへの支持を指すという。その上で習近平は、北朝鮮が自身の合理的な安保上の懸念、発展する上での懸念を解決する上で可能な限り支援し、北朝鮮と関係各方面との協調と連携し、半島非核化と地域の長期にわたる安定のために積極的かつ建設的な役割を果たす用意があると述べた[50]。「半島非核化と地域の長期にわたる安定」の後段にある「長期にわたる安定」が平和体制樹立を指すとすれば、この一文は朝鮮半島「非核化」と平和体制樹立を同時並行させる「双軌並行」と同義となる。「四つの支持」による平和体制樹立は、韓国と中国の関与の下に米朝関係を相対化していたといってよい。

この文脈で強調すべきは、習近平が示した「四つの支持」の順序であろう。ここで「非核化」が筆頭に挙げられるのは当然として、1 月の金正恩訪中時の『人民日報』報道と同様、南北関係が米朝首脳会談よりも先に挙げられ、平和体制への韓国の関与が強調されていた。これは第 1 回米朝首脳会談の共同声明が「新しい米朝関係」を筆頭に挙げ、その後に「平和体制樹立」に言及したこととは好対照をなす。北朝鮮は第 1 回米朝首脳会談後に対米傾斜を強め、第 2 回米朝首脳会談後は韓国の関与を排除してきた。『労働新聞』をはじめ北朝鮮の媒体が、南北関係を米朝首脳会談よりも強調する「四つの支持」を黙殺したのも当然であった。

他方、習近平が平和体制樹立問題に韓国を関与させようとしたことに呼応するかのように、文在寅は中国の関与を高く評価していた。本来、文在寅は平和体制の樹立で中国の関与を副次的に位置づける「板門店宣言」を金正恩とともに発表していたため、韓国がこの問題に中国を関与させることは、南北対話にも影響するとして必ずしも積極的ではなかった。しかし、習近平訪朝後間もなく開かれた G-20 サミット（大阪、2019 年 6 月 28-30 日）で、文在寅は習近平訪朝を高く評価しつつ、韓国は「引き続き南北関係改善に力を注ぎ、中国との協力を強化し、半島の非核化の目標と恒久的平和・安定の実現に貢献していきたい」[51]と述べたという。米朝協議だけではなく南北対話も停滞するなか、平和体制樹立で韓国が中国との協力を謳うことは、「板門店宣言」から逸脱する発言と受け止められかねなかった。

ところが、韓国と中国が自ら関与する 4 者間の平和体制樹立を構想していたのに対し、北朝鮮が誇示したのは米朝首脳間の意思疎通に韓中両国の仲介はもはや必要ないということであった。すでに習近平訪朝を遡る 6 月 11 日、トランプは金正恩からの書簡を受け取ったことを公表し、その後韓国を訪問する機会に非武装地帯で金正恩に会う意思を北朝鮮に伝えていた[52]。北朝鮮もトランプからの書簡を手に取る金正恩の写真を『労働新聞』に掲載した[53]。崔善姫も G-20 以前に米朝両首脳間で意思疎通があったことについて公表しており[54]、そこに中国と韓国の仲介を必要としなかった。わけても韓国について、朝鮮中央通信は文在寅が大阪に到着した 6 月 27 日に、「朝米対話の当事者は文字通りわれわれと米国であり、朝米敵対関係の発生根源からみても南朝鮮当局が干渉する問題ではない。（中略）朝米関係はわが国務委員会委員長同志と米大統領間の親交に基づいて進んでいる」[55]とす

る論評を発表していた。かくして 2019 年 6 月 30 日、板門店の共同警備区域でトランプが軍事境界線を越えて金正恩と会合をもち、再び軍事境界線を越えて韓国側施設「自由の家」で南北米 3 者による首脳会談がもたれた。現職の米国大統領が軍事境界線を越えることも史上初めてなら、南北米 3 者による首脳会談もまた、史上初めてであった。

これについて青瓦台が「南北米の 3 者による首脳会談」として、その意義を強調したのに対して[56]、『労働新聞』で文在寅に関する記述は、金正恩が軍事境界線を越えたとき「文在寅大統領が『自由の家』の前で出迎え」、そこで「文在寅大統領と喜ばしく挨拶を交した」ことと、金正恩が再び軍事境界線を越えて共同警備区域の共産側に戻ったときに、トランプ大統領とともに「文在寅大統領が板門店の境界線まで出向いて温かく見送った」に限られていた。何よりも、『労働新聞』は「自由の家」での「南北米 3 者による首脳会談」について「朝米最高首脳部の単独の歓談と会談が進行した」（傍点は引用者）として、そこに文在寅の参加がなかったかのように報じていた[57]。中国もまた、板門店での米朝首脳会合を歓迎したが[58]、それが中国の関与なく実現したことについては不快感を隠すことはなかった。『人民日報』が 3 面で事実関係のみを間接に述べる記事を掲載するにとどまり[59]、『人民日報（海外版）』は報道すら控えたのである。

5. 触媒としての地域構想――日中韓首脳会議

板門店での米朝首脳会合が韓国、中国の仲介なく実現したことで、両国は外交的疎外感を共有していった。韓中関係は朴槿恵前政権下の終末高高度防衛ミサイル（Terminal High Altitude Area Defense Missile: THAAD）の在韓米軍への配備で停滞していたが、2017 年 11 月、康京和が訪中したとき王毅は、① THAAD 追加配備を検討しない、②米国のミサイル防衛（Missile Defense: MD）システムに参加しない、③韓米日安全保障協力を軍事同盟に発展させないことを以て、韓国が中国の安保上の利益を害さないこと、とりわけ THAAD 問題への善処を求めた。これに対して康京和はこの「三つのノー」を考慮せざるをえなかった[60]。19 年末の王毅の 5 年ぶりの訪韓（2019 年 12 月 4-5 日）は、THAAD 配備問題はいったん韓中関係を阻害する要因ではなくなったことを示していた。王毅が康京和と文在寅と会談するなか、従来の北朝鮮の核開発、平和体制樹立に関する原則的立場を説明するよりも先に、韓国に求めたのは「一帯一路」構想への協力であった。王毅は康京和に対して中国の「一帯一路」構想と韓国の発展計画が共通することを強調し、第 3 の市場開拓での協力を求めたのに続き[61]、文在寅に対しても同様の発言を繰り返した[62]。

王毅が「一帯一路」構想への韓国の協力を求めた背景には、それまで文在寅が発表してきた広域経済協力構想があった。文在寅はすでに 2017 年 9 月のロシア訪問の際、ロシアやモンゴル、中央アジア等の国々との経済協力を拡大する「新北方政策」を発表しており[63]、加えて同年 11 月のインドネシア訪問の際には、ASEAN 諸国との経済協力を拡大し、貿易を多角化する「新南方政策」を発表していた[64]。後者については、上述の 19 年の「3･1 節」で文在寅が予告した通り、11 月 25 日から二日間、釜山で韓･ASEAN 特別首脳会談に続き、同月 27 日からは第 1 回韓・メコン首脳会議も再開することでその輪郭を示していた。韓国の広域経済協力構想と「一帯一路」との接点はそれ以前から指摘されていたが、それは一層拡大するものと考えられていた。

しかし上述の通り、これら広域経済協力構想は南北間の交流と協力から同心円的に拡張

するものであり、その要諦は朝鮮半島という局地にあり、北朝鮮が平和体制樹立を含む問題で南北対話に着手して初めて実現する。また、それが南北対話を介して中国の「一帯一路」と連動するなら、その広域経済協力構想は北方に向かわざるをえない。この文脈から、中国がこの直後、ロシアとともに国連安保理に提出した決議案は特筆されてよい。確かに、中露両国は 18 年 6 月末、北朝鮮への経済制裁の緩和を求める議長声明案を配布しており[65]、それ自体新しい措置ではない。しかし、この決議案で特筆すべきは、北朝鮮による第 1 回核実験を受けて採択された第 1718 号以来、安保理決議は人道上の案件について免責とする項目を設けていることを指摘しつつ、南北間の鉄道協力事業を制裁から除外することを求めたことにある[66]。第 2 回米朝首脳会談後、南北間の経済協力を訴えていた文在寅はこれに鼓舞されたに違いない。さらにこの決議案には、「朝鮮戦争の終戦に関する公式の宣言採択および、あるいは平和協定（adoption of formal declaration and /or a peace treaty for the end of the Korean War）」[67] を提唱していた。

朝鮮戦争終戦宣言がすでに米朝間の議題ではなくなっていたことは上述の通りであるが、後に王毅はこの決議案と関連して、米朝双方が「永久的な平和メカニズムと完全な半島の非核化を実現する実用的なロードマップを作成するように奨める」と述べていた[68]。いうまでもなく、王毅がいう「恒久的な平和メカニズム」とは、米朝双方が「ロードマップ」を作成するとはいえ、中国の関与を排する米朝主軸の「恒久的平和メカニズム」ではありえない。それは「双軌並行」が想定するように、中国のみならず韓国も関与する「恒久的平和メカニズム」に違いない。

年末に成都で開かれた日中韓首脳会議も同様の脈絡に位置づけられる。文在寅はここで、李克強国務院総理に対して前年の光復節で提唱した「東アジア鉄道共同体」に改めて触れた上で、「韓半島から中国、ヨーロッパまで網の目のように張り巡らせるユーラシア物流の血脈を完成させることは多国間平和安保体制に発展する基盤となる」と述べ、中国が「東アジア鉄道共同体」構想の同伴者になることを求め、李克強はこれに対し「中国もともに構想する用意がある」と述べたという[69]。ここで文在寅と李克強は「東アジア鉄道共同体」を実現するためにも、南北間で鉄道協力事業を開始させるべく、国連安保理制裁の緩和の必要性を改めて確認したに違いない。

李克強はまた、この広域経済協力構想が中国と接点をもつには、朝鮮半島で樹立される平和体制に中国が関与すべきことも知悉していた。もとより、李克強は「中国は米朝間の問題は対話によって解決しなければならないことを積極的に支持しこれからも支持していく」と述べ、米国が核不拡散の要件を強調する以上、朝鮮半島「非核化」に関する議論が米朝協議に委ねられることは認識していた。しかし、李克強は続けて「平和のために韓国と積極的に意思疎通し、肯定的な役割を果たしていく」と述べていた。これは南北相互関係の改善と米朝首脳会談よりも先に言及する「四つの支持」と軌を一にする。李克強のこの発言は、青瓦台による説明の一文であるとはいえ、中国があるべき平和体制に韓国が応分の役割を果たすことを明言した形となっている。

ここで取り上げるべきは、文在寅と習近平と会見であろう。ここで習近平は「中韓の朝鮮問題での立場と利益は重なっている」とした上で、「中国は韓国が引き続き北朝鮮との関係を改善することを支持する」[70] と述べた。これも上述の「四つの支持」に符合し、南北対話を求める韓国を鼓舞した。文在寅は「朝鮮半島問題の解決のために中国の重要な役割

に謝意を表」すとし、「韓国も半島の和平プロセスの推進のために中国とともに努力していく」[71] と述べていた。なお、両首脳はここでも広域経済協力構想について意見を交わしていた。文在寅は、「一帯一路」構想が韓国の「新南方政策」を含む広域経済協力構想と接点があり、第 3 の市場を開拓することを提唱したが、「中国がその間、韓半島の非核化と平和定着のために重要な役割を果たしてくれている点を高く評価」[72] すると述べ、広域経済協力構想とはいえ、それが結実するには朝鮮半島での平和定着に関与し続けなければならないことを示唆した。これに対して習近平は「韓国が北朝鮮と関係改善を図り、和平交渉プロセスを進めることを中国は支持する」と述べていた。習近平は平和体制での南北朝鮮関係の比重を語る上では李克強以上に率直であった。日中韓首脳会議で議論された広域経済協力構想も、韓中両国が関与する平和体制樹立の必要性を確認する触媒だったのかもしれない。

結語――核不拡散措置と地域措置の分化

金正恩の「非核化」発言以来の北朝鮮の首脳外交を振り返ってみて、これまでの多国間協議での議論が繰り返されていることを指摘せざるをえない。冒頭に示した通り、4 者会談は南北間の平和体制樹立を目的に開かれた多国間協議にもかかわらず、北朝鮮が「新平和保障体系」の下に米朝平和協定を主張し続け、平和体制樹立の当事者に関する論争で 4 者会談は無期休会に追い込まれた。6 者会談では、米国が「完全な」核放棄のために寧辺以外の核施設の申告と解体に拘り、北朝鮮が HEU 計画の存在を否定したまま共同声明が発表されたものの、核実験以降は国連安保理が科した経済制裁に対して北朝鮮がその解除を求めるなかで失速していった。

これに対して今日、かつて多国間協議で繰り返された議論が多国間協議の不在のまま進行していることで、それぞれの問題について争点が拡大している。第 3 回 4 者会談（ジュネーヴ、1998 年 10 月 21-24 日）で、「平和体制樹立」と「緊張緩和」に関する二つの分科会の設置が合意されたとき [73]、北朝鮮が米朝平和協定を念頭に置いて中国を副次的に位置づけていたとしても、中国はそれを「平和体制樹立」に関する分科会を通じて 4 者会談の枠組みで無力化することを試みることができた。6 者会談共同声明もまた、「直接の当事者は、適当な話し合いの場で朝鮮半島における恒久的な平和体制について協議する」として、平和体制樹立の当事者に関する論争があってとしても、それに関する当事者の全てがこの問題に取り組むことになっていた。

これに対して、「板門店宣言」は朝鮮戦争終戦宣言の当事者として「南北米 3 者もしくは南北米中 4 者」とし中国を副次的に位置づけていた。中国はそれ以前から「双軌並行」構想でこの問題での関与を求め、朝中首脳会談もその直前にもたれたが、平和体制樹立についての中国の発言力が増大したわけではなかった。しかし、多国間協議がもたれていたなら、この問題で中国を副次的に位置づける文書が生まれたとは考えにくい。この「板門店宣言」の一文の原型が 2007 年 10 月の盧武鉉と金正日の南北首脳会談で発表された「10・4 宣言」であることはすでに指摘したが、6 者会談はその直前まで開かれていた第 6 回 6 者会談第 2 セッション（2007 年 9 月 27-30 日）を最後にやがて無期休会に追い込まれていった。中国が議長国となる 6 者会談の効用が限界に達していたからこそ、南北首脳間で平和体制樹立の過程で中国を副次的に扱う「10・4 宣言」が可能だった。あるいは、このような内

容をもつ「10・4 宣言」が 6 者会談のさらなる劣化を招いたのかもしれない。

6 者会談で議論された寧辺以外の核施設の申告と解体も同様と考えてよい。金正恩は核実験場の「閉鎖」などですでに「非核化」措置をとっていると主張し、「9 月平壌共同宣言」では、米国がとる「相応措置」に従って「寧辺にある核施設を永久に廃棄する」とした。「相応措置」の中核が国連安保理制裁の緩和となることも明らかなら、北朝鮮が寧辺の核施設のみを「廃棄」の対象としつつ、それ以外の核施設を温存しようとする意図も明らかであった。「9 月平壌共同宣言」以降、韓国、中国、米国の間で国連安保理制裁緩和と北朝鮮の核施設の解体の範囲の関係性について齟齬も表面化した。韓国と中国が北朝鮮の「非核化」措置を高く評価しつつ、国連安保理制裁を緩和することで寧辺の核施設を「永久に破棄」することを優先したのに対し、米国は北朝鮮が実質的な「非核化」措置をとっていないとし、引き続き国連安保理制裁を緩和しようとはしなかった。多国間協議不在の下、この問題について韓国、中国、米国が一致した行動をとることはなかった。

なお、この過程で北朝鮮に核放棄を迫る方法論に移行がみられたことを指摘しておかなければならない。金正恩の「非核化」発言以降、2018 年 4 月の「板門店宣言」の中核は上述の平和体制樹立という朝鮮半島に固有の地域的措置であり、金正恩を署名に導いたのはその問題を主導する文在寅政権の韓国だった。しかし、その地域的措置も第 1 回米朝首脳会談を経て徐々に後退していった。同年 7 月のポンペオの訪朝にみられるように、米国が北朝鮮に FFVD の原則の下に核施設の一覧表の提示を求める核不拡散の要件を強調すると、平和体制樹立のための朝鮮戦争終戦宣言とともに、韓国の比重も低下していった。19 年 2 月末の第 2 回米朝首脳会談が文書不採択に終わったのは、寧辺以外の核施設の申告と解体を主張した米国に対して、北朝鮮が解体の対象を寧辺の核施設に限定しつつ、より多くの国連安保理制裁の緩和を求めたことによる。

米朝間の議題が核不拡散措置に移行するにつれ、韓国は南北対話の停滞を余儀なくされ、中国は「板門店宣言」で副次的に位置づけられた上、朝中関係も米朝関係の従属変数化していった。韓国と中国は核不拡散の問題は米朝協議に委ねなければならないことを知悉しつつも、米朝関係が進展する過程で、平和体制樹立に関与する必要を共有していった。韓国は南北主軸の平和体制を慫慂し、中国もまた、南北主軸の平和体制の樹立を通じて米朝主軸の平和体制を無力化することでこの問題への関与を試みた。習近平が訪朝時に金正恩に対して、あえて米朝首脳会談よりも南北関係の改善への支持を先に挙げた「四つの支持」はこの文脈に位置づけられる。南北主軸の平和体制に中国が関与すれば、それはかつての 4 者会談、6 者会談と同様の多国間協議に発展しうる[74]。王毅が国連安保理で北朝鮮への制裁緩和を主張したとき、「全ての利害共有者（all stakeholders）」が役割を果たす義務があると主張し、2019 年末に提出した安保理決議案に「6 者会談、あるいは類似したフォーマットによる多国間協議の再開」を求めていたことには注意が払われてよい[75]。この主張に韓国は同調しているが、それも平和体制への関与という目標を共有しているからに他ならない。

第 2 回米朝首脳会談以降、韓国と中国は、ある種の外交的疎外感を共有しつつ上述の国連安保理だけではなく、広域経済協力構想を触媒として平和体制樹立への関与を模索している。韓国は平和体制樹立で中国に対して「板門店宣言」以上の位置づけを与えようとしているのかもしれない。それが冷戦終結以降一貫して、この問題での中国の関与を排除し

ようとしてきた北朝鮮に好意的に受け止められるとは考えにくい。韓国がこの問題で中国を過度に関与させようとすれば、北朝鮮の対米傾斜が加速するという悪循環に陥ることにもなりかねない。

―注―

1 Hideya Kurata, “The International Context of North Korea’s Proposal for a ‘New Peace Arrangement’: Issues after the US-DPRK Nuclear Accord,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Volume 7, Number 1 (Summer 1995), pp. 263-266.

2 倉田秀也「朝鮮半島平和体制樹立問題と中国――北東アジア地域安全保障と『多国間外交』」高木誠一郎編『脱冷戦後の中国外交とアジア・太平洋』、日本国際問題研究所、2000 年、225-226 頁。

3 倉田秀也「6 者会談の成立過程と米中関係――『非核化』と『安保上の懸念』をめぐる相互作用」高木誠一郎編『米中関係――冷戦後の構造と展開』、日本国際問題研究所、2007 年。

4 倉田秀也「北朝鮮『非核化』と中国の地域的関与の模索――集団安保と平和体制の間」『国際安全保障』第 46 巻第 2 号（2018 年 9 月）、69-70 頁を参照されたい。

5 以下、「板門店宣言」と米朝共同声明の評価については、Hideya Kurata, “Synchronizing Two Asymmetrical Deals: The Panmunjeom Declaration and the US-DPRK Joint Statement from Japan's Perspective,” *The Korean Journal of Security Affairs*, Volume 23 Number 2 (December 2018), pp. 28-33. を参照されたい。

6 以下、2016 年から 17 年の党機関紙間の論争から、金正恩の朝鮮半島「非核化」発言を経て米朝首脳会談に至る朝中関係についても、倉田、「北朝鮮『非核化』と中国の地域的関与の模索」を参照されたい。

7 「朝鮮労働党中央委員会第 7 期第 3 次全員会議進行――朝鮮労働党金正恩委員長同志が並進路線の偉大な勝利を誇り高く闡明し党の新たな戦略的路線を提示された」『労働新聞』2018 年 4 月 21 日。

8 「板門店宣言」からの引用は、「朝鮮半島の平和と繁栄、統一のための板門店宣言」『労働新聞』2018 年 4 月 28 日、韓国政府の発表文（「平和――新しい未来」<http://www.koreasummit.kr/>）による。

9 「10・4 宣言」の解釈は、倉田秀也「米中『大国間の協調』としての朝鮮半島 6 者会談――核不拡散政策と地域安保政策の交錯」天児慧・三船恵美編『膨張する中国の対外関係――パクス・シニカと周辺国』、勁草書房、2010 年、173-174 頁を参照されたい。

10 「文在寅大統領 - 安倍総理通話結果関連、金宜謙代弁人ブリーフィング、青瓦台、大統領秘書室、2018-04-24」<https://www1.president.go.kr/articles/3083>。

11 「没有中国半島終戦宣言無効可随時推翻」『環球時報』2018 年 6 月 4 日；社評「半島終戦宣言怎麼簽？効果最重要」『環球時報』2018 年 6 月 5 日。倉田、「北朝鮮『非核化』と中国の地域的関与の模索」、79 頁。

12 “Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People’s Republic of Korea at the Singapore Summit, June 12, 2018” <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-united-states-america-chairman-kim-jong-un-democratic-peoples-republic-korea-singapore-summit/>. See also, Kurata, “Synchronizing Two Asymmetrical Deals,” pp. 34-36.

13 以上の経緯については、倉田、「北朝鮮『非核化』と中国の地域的関与の模索」、79-80 頁。

14 「朝米高位級会談での米国側の態度に遺憾（朝鮮外務省代弁人談話 7.7）」『朝鮮民主主義人民共和国月間論調』2018 年 7 月、30 頁。同様の内容をもつ論評として、「朝鮮中央通信社論評――終戦宣言採択は平和保障の最初の工程」「朝鮮中央通信」2018 年 7 月 24 日 <http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>、または、チョ・テクボム「終戦宣言発表が先決的工程である」『労働新聞』2018 年 8 月 9 日を参照。

15 『第 362 回国会（臨時会）外交統一委員会会議録 第 2 号』ソウル、国会事務処、2018 年 7 月 25 日、25 頁。以下、この国会での康京和の答弁はこの文献による。

16 「文在寅大統領 - 習近平主席電話通話関連 金宜謙代弁人ブリーフィング、青瓦台、大統領秘書室、2018.05.04」<https://www1.president.go.kr/articles/3245>。文在寅は日中韓首脳会談（東京、2018 年 5 月 9 日）でも、李克強に対して同様の発言を行った（「文在寅大統領、李克強中国総理との会談結果、青瓦台、大統領秘書室、2018.05.09」<https://www1.president.go.kr/articles/32815>。

17 「第 73 周年光復節および政府樹立 70 周年慶祝辞 2018. 8. 15」『文在寅大統領演説文集（第 2 巻・上）』ソウル、大統領秘書室、2019 年、237 頁。

18 『2018 平壌頂上会談結果説明資料』ソウル、平壌頂上会談準備委員会、2018 年 9 月 20 日、3 頁、および、「9 月平壌共同宣言」『労働新聞』2018 年 9 月 20 日。括弧内の英文は “Supreme Leader Kim Jong Un and President Moon Jae In Sign September Pyongyang Joint Declaration Pyongyang, September 20 (KCNA)” <http://www.kcna.co.jp/index-e.htm> による。

19 倉田秀也「首脳会談の平和体制樹立問題――南北間軍事協議の形態」平成 30 年度外務省外交・安全保障調査研究事業『「不確実性の時代」の朝鮮半島と日本の外交･安全保障』、日本国際問題研究所、2019 年、43-44 頁。なお、これに対して米国は、寧辺以外の核施設の申告と解体を「完全な非核化」の条件とした。これについては、倉田秀也「ウラン濃縮問題の展開と第 2 回米朝首脳会談――地域的措置の限界と核不拡散措置の効用」令和元年度外務省外交・安全保障調査研究事業『「不確実性の時代」の朝鮮半島と日本の外交・安全保障』、日本国際問題研究所、2020 年を参照。

20 「朝鮮中央通信社論評――米国が終戦を望まなければ恋々としないであろう」「朝鮮中央通信」2018 年 10 月 2 日 <http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>。同様の主旨の論評として、チョ・ナムジン「自らわが前途に障害を造り出す自家撞着から抜け出さなければならない」『労働新聞』2018 年 10 月 4 日を参照。朝鮮戦争終戦宣言に関する議論の詳細は、倉田「首脳会談の平和体制樹立問題」、39-40 頁を参照されたい。

21 倉田、「北朝鮮『非核化』と中国の地域的関与の模索」、79 頁。

22 S/PV. September 27, 8363, p.5.

23 John Hudson, “South Korea Reveals Plan to Break Stalemate in U.S.-North Korea Talks,” *Washington Post*, October 4, 2018.

24 See, Hideya Kurata, “Korean Peace Building and the Sino-US Relations: An ‘Ad-Hoc’ Concert of Interests?” *The Journal of Contemporary East Asia Studies*, Volume 8 Issue1 (July 2019), pp. 41-42.

25 「新年辞」『労働新聞』2019 年 1 月 1 日。

26 本紙政治報道班「朝鮮労働党委員長であられ、朝鮮民主主義人民共和国国務委員会委員長であられるわが党と国家、軍隊の最高領導者金正恩同志が中華人民共和国を訪問された」『労働新聞』2019 年 1 月 10 日。

27 「習近平同朝鮮労働党委員長金正恩挙行会談――王濾寧出席有関活動」『人民日報』2019 年 1 月 11 日。

28 「2019 年 1 月 8 日外交部発言人睦慷主持例行記者会 2019-01-08」<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1627853.shtml>。

29 「王毅談半島局勢：路雖遠行即将至、事雖難做則必成」<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbz_673089/xghd_673097/t1641439.shtml>。

30 「王毅分別会見法国、朝鮮、美国客人」『人民日報』2019 年 3 月 1 日。

31 「首席・補佐官会議、2019. 2. 11」『文在寅大統領演説文集（第 2 巻・首席・補佐官会議・国務会議』ソウル、大統領秘書室、95-96 頁。

32 「首席・補佐官会議、2019. 2. 25」、同上、103 頁。

33 「わが国外務省副相が中国国務院国務委員兼外交部長と会った」『民主朝鮮』2019 年 3 月 2 日、なお、李吉成はこの日、孔鉉佑外交部副部長とも会談したが、「中国の建設的役割」についての報道はなかった（「わが国外務省副相と中国外交副部長間の会談進行」『民主朝鮮』2019 年 3 月 2 日）。

34 “Remarks by President Trump in Press Conference, Hanoi, Vietnam, February 28, 2019” <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-conference-hanoi-vietnam/>.

35 Carnegie Endowment for International Peace, 2019 Carnegie International Nuclear Policy Conference, A Conversation with U.S. Special Representative Stephen Biegun, Washington D.C., Monday, March 11, 2019, p.14. ただし、李容浩外相によれば、北朝鮮側は第 2 回米朝首脳会談で全ての制裁解除を求めたわけではなく、2016 年から 17 年までに採択された 5 件、そのなかで民需経済と人民生活に支障を与える項目」を「先に解除する」ことを求めたという。これについては「李容浩外相の記者会見での発言＝全文（2019 年 3 月 1 日）」『RP 北朝鮮政策動向』平成 31 年（2019 年）第 4 号（No. 566、3 月 25 日発行）、21 頁を参照。第 2 回米朝首脳会談の詳細は、倉田、「ウラン濃縮問題の展開と第 2 回米朝首脳会談」で論じている。

36 本紙政治報道班「第 2 回朝米首脳会談第 2 日会談進行――わが党と国家、軍隊の最高指導者金正恩同志が、米合衆国大統領ドナルド・ジェイ・トランプと再びお会いになり、会談をされた」『労働新聞』2019 年 3 月 1 日。

37 「第 100 周年 3.1 節記念式記念辞 2019. 3. 1」『歩んできた道、歩む道 100 年 文在寅大統領演説文選集』ソウル、青瓦台大統領秘書室、2019 年、53 頁。同様の発言として、「文在寅大統領、聯合ニュースお

よび世界 6 大ニュース通信社合同紙面インタヴュー」『報道参考資料』（2019 年 4 月 26 日）、4 頁。なお、以下、2019 年の「3・1 節」での文在寅の演説からの引用は、この文献による。

38 前掲、「第 73 周年光復節および政府樹立 70 周年慶祝辞」、238 頁。

39 「王毅在十三届全国人大二次会議挙行的記者会上――就中国外交政策和対外関係答中外記者問」『人民日報（海外版）』2019 年 3 月 9 日。以下、このときの記者会見の王毅の発言からの引用はこの文献による。

40 金正恩『現段階での社会主義建設と共和国政府の対内外政策について――朝鮮民主主義人民共和国最高人民会議第 14 期第 1 次会議で行った施政演説、主体 108（2019）年 4 月 12 日』平壌、朝鮮労働党出版社、2019 年、27 頁。

41 前掲、「文在寅大統領、聯合ニュースおよび世界 6 大ニュース通信社合同紙面インタヴュー」、16 頁。

42 習近平「中朝親善を継承し、時代の新しい章を引き続き刻み込もう」『労働新聞』2019 年 6 月 19 日。

43 「習近平在朝鮮媒体発表署名文章」『人民日報』2019 年 6 月 20 日。

44 「譜写中朝友誼新篇、維護半島和平穏定――習近平総書記対朝鮮進行国事訪問成果豊硯影響深遠」『人民日報』2019 年 6 月 22 日。なお、『労働新聞』を含む北朝鮮の媒体は宋濤による習近平訪朝の総括を報じていない。

45 以下、朝中首脳会談についての中国側の報道文は、「習近平同朝鮮労働党委員長、国務委員会委員長金正恩挙行会談」『人民日報』2019 年 6 月 21 日による。なお、これと同様の論評については、任寰宇「国際時評――不忘初心 携手前進」『人民日報』2019 年 6 月 21 日、呉晶晶「望海楼――共同擘画中朝関係美好未来」『人民日報（海外版）』2019 年 6 月 22 日、新華社評論員「共同開启中朝友誼嶄新篇章」『解放軍報』2019 年 6 月 22 日を参照されたい。

46 “Spotlight: Xi Calls for New Development of China-DPRK Relations in New Era” <http://www.xinhuanet.com/english/2019-06/19/c_138155523.htm>.

47 “Spotlight: Xi's DPRK Visit Writes New Chapter of Friendship, Promotes Peninsula Stability” <http://www.xinhuanet.com/english/2019-06/21/c_138162907.htm>.

48 ここでいう「関係方面」にも、新華社の英文配信記事は単数形（the party concerned）をあてていた（“Xi Says China Supports Political Settlement of Korean Peninsula Issue”）。

49 「朝鮮労働党委員長、朝鮮民主主義人民共和国国務委員長金正恩同志が中国共産党中央委員会総書記、中華人民共和国主席習近平同志と会談された」『民主朝鮮』2019 年 6 月 21 日。本紙政治報道班「朝鮮労働党委員長、朝鮮民主主義人民共和国国務委員会委員長金正恩同志が中国共産党中央委員会総書記、中華人民共和国主席習近平同志と会談をされた」『労働新聞』2019 年 6 月 21 日。以下、20 日の朝中首脳会談での金正恩の発言は、以上の文献による。なお、朝中首脳会談に関する朝鮮中央通信の英文配信記事には「中国の役割」についての言及はない（See, “Talks Held between DPRK and Chinese Leaders,” *Pyongyang Times*, June 22, 2019）。

50 「共同開創中朝両党両国関係的美好未来――記習近平総書記対朝鮮進行国事訪問」『人民日報』2019 年 6 月 23 日。

51 「習近平会見文在寅」『人民日報（海外版）』2019 年 6 月 28 日。

52 David Nakamura, “In a Tweet, Trump Appears to Invite Kim Jong Un to Meet Him at the Korean Demilitarized Zone,” *Washington Post*, June 29, 2019.

53 「敬愛する最高領導者金正恩同志に米合衆国大統領が親書を送ってきた」『労働新聞』2019 年 6 月 23 日。

54 「崔善姫外務省第 1 副相非武装地帯朝米首脳会合は興味深い提案」「朝鮮中央通信」2019 年 6 月 29 日 <http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>。

55 「米国に時間的余裕はあまり多くない（朝鮮外務省米国担当局長談話、6.27）」『朝鮮民主主義人民共和国月刊論調』2019 年 6 月、36-37 頁。

56 「第 26 回国務会議冒頭発言」<https://www1.president.go.kr/articles/6738>。
「文大統領 “韓半島平和プロセス大きな山を越えた”」大韓民国政策ブリーフィング・ニュース、青瓦台、2019. 6. 30 <http://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148862170>。

57 「敬愛する最高領導者金正恩同志がドナルド・トランプ米合衆国大統領と板門店で歴史的な会合をもたれた」『労働新聞』2019 年 7 月 1 日。

58 「王毅：期待朝鮮半島向世界傳遞更多的好消息」<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbz_673089/zyhd_673091/t1677735.shtml>。

59 「特朗普与金正恩在板門店握手会面」『人民日報』2019 年 7 月 1 日。なお、『解放軍報』は 3 面に新華社の解説記事を掲載した（「期待朝美超越握手」『解放軍報』2019 年 7 月 1 日）。

60 『2017 年度国政監査外交統一委員会会議録』ソウル、韓国国会事務処（2017 年 10 月 30 日）、6-7 頁。
61 「王毅同韓国外長康京和会談」『人民日報』2019 年 12 月 5 日。
62 「韓国総統文在寅会見王毅」『人民日報』2019 年 12 月 6 日。
63 「〔ロシア訪問〕韓・ロシア友好増進のための招請午餐 2017.9.7」『文在寅大統領演説文集（第 I 巻・下）』ソウル、大統領秘書室、2018 年、303-307 頁。
64 「〔インドネシア訪問〕韓・インドネシアビジネスフォーラム 2017.11.9」、同上、44-49 頁。
65 倉田、「北朝鮮『非核化』と中国の地域的関与の模索」、87 頁。
66 Draft for Resolution (unpublished), pp. 2-3.
67 *Ibid.*, p. 4.
68 王毅「七十年歳月峥嵘 新時代接続奮闘――国務委員兼外交部長王毅回顧 2019 年外交工作并展望明年工作 2019-12-24」<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbz_673089/zyjh_673099/t1727316.shtml>。
69 李克強中国国務総理会談結果書面ブリーフィング　2019-12-23」<https://www1.president.go.kr/articles/7852>。以下、ここでの李克強の発言はこのウェブサイトによる。中国文では、「李克強会見韓国総統文在寅」『人民日報』2019 年 12 月 24 日があるが、「東アジア鉄道共同体」に関する議論には触れられていない。
70 「会見韓国総統文在寅――習近平推動双邊関係邁上更高水平」『人民日報（海外版）』2019 年 12 月 24 日。以下、このときの習近平の発言はこの文献による。
71 「韓中頂上会談冒頭発言 2019-12-23」<https://www1.president.go.kr/articles/7843>。以下、このときの文在寅の発言はこのウェブサイトによる。
72 「文大統領“北米対話中断、韓中はむろん、北にもそうはならない”韓中頂上会談…“せっかくの機会を結実させるよう緊密に協力”　青瓦台 2019.12.23 <大韓民国政策ブリーフィング・ニュース>」<http://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148867772>。
73 倉田秀也「朝鮮半島平和体制樹立問題の規範的構造――相反する『平和保障』概念の交錯」『国際問題』第 474 号（1999 年 9 月）、17 頁。
74 これまでの核危機における中国の位置づけと多国間協議の関係性を論じた論考として、張弛「“四方会談”与“六方会談”互動下的双軌併進――朝鮮半島和平機制的構建路径再探」『世界経済与政治論壇』第 5 期（2019 年 9 月）139- 156 頁。
75 「中俄向連合国安理会提交関于政治解決朝鮮半島問題決議草案」『人民日報（海外版）』2019 年 12 月 18 日。

第 15 章　インド・モディ政権の対中認識・政策

伊藤　融

はじめに

2014 年 5 月に行われたインド総選挙で国民会議派から政権を奪取したモディ首相率いるインド人民党（BJP）は、任期満了に伴う 2019 年 5 月の総選挙でさらに議席を伸ばし、ナレンドラ・モディ（Narendra Modi）政権は引き続き今後 5 年間の舵取りを任されることとなった。モディ首相は元来、BJP の支持母体、民族奉仕団（RSS）出身の筋金入りのヒンドゥー・ナショナリストとして知られてきた。しかし 2014 年総選挙と第 1 期政権発足当初はそうした主張を抑制し、むしろグジャラート州首相として、同州を飛躍的に発展させた大胆な経済改革者という実績が強調され、国民の期待を集めた。

中国に対しても、経済を政治・安全保障の問題と切り分けて、「メイク・イン・インディア」に向けてその力を利用しようという新たなアプローチを示した。しかし、2016 年半ばあたりになると、経済的関与策への幻滅感が広がり、印中関係には、政治・安全保障摩擦が席巻するようになる。ところが、米中対立が深刻化した 2018 年以降、中国側がインドへの歩み寄りを示し、その後トランプ政権の「貿易戦争」の矛先がインドにも向けられ始めると、モディ政権は再び対中接近を図るようになった。本稿では、こうしたモディ政権の対中認識・政策の変遷とその要因をフォローし、経済の低迷が続くなか、第 2 期政権下でナショナリズム色を鮮明にする BJP とモディ政権がこれから 2024 年まで、いかなる対中政策をとるのかを展望することとしたい。

1.「関与と警戒」の両立から放棄へ―2014 ～ 17 年

冷戦後のインドは、隣接する国々のなかで唯一自らより大きなパワーである中国に対し、国際政治・経済での協調を中心に「関与」する一方、二国間の政治・安全保障面で「警戒」するという政策をとってきた。2014 年 5 月に成立した第 1 期モディ政権は当初、前者に新たな要素を加えた。インド経済再生のための二国間経済関係の強化である。モディ政権は、従来事実上規制してきた中国からのインフラ部門への投資も「解禁」する方針を示した。他方で、未解決の国境問題で攻勢を強めるとともに、インド周辺地域にも影響力を拡大させている中国に対し、国境インフラの整備や近隣への「巻き返し」政策、日米豪といった「インド太平洋」との連携強化も進めた。すなわち、従来の政権にも増して「関与」と「警戒」双方を強化してきたのである。

しかし 2016 年半ば頃からモディ政権の政策は、「警戒」の比重が大きくなる。インド国内世論の対中観が大きく悪化したことが背景にある[1]。

第一に、対中経済関係がモディ政権の当初の期待通りになかなか進展せず、インド経済に寄与していないとの見方が広がった。以前から問題となっていたインドの対中貿易赤字の構造は変わらないばかりか、むしろ悪化した[2]。インドの得意分野での市場開放による対中輸出拡大への期待は裏切られた。そのうえ、中国家電などがインド市場を席巻し、国内企業が駆逐される傾向も出てきた。与党の支持基盤、ヒンドゥー至上主義団体などを中心に、中国製品をボイコットする運動も目立ちはじめた。「解禁」する意向を示した中国か

らの投資については、たしかに急増したものの、貿易同様、国内企業への影響を懸念する声も高まった。2016 年 7 月に発表された、上海の復星国際グループによる印大手製薬会社、グランド・ファーマ買収計画は、印国内で大きな懸念を呼び、モディ政権は認可を先送りし続けた。中国からの投資を歓迎する意向を示したモディ政権の内部からも、その過剰な投資に対する懸念が浮上した。

第二に、モディ政権が掲げる主要な外交政策目標―原子力供給国グループ（NSG）加盟とパキスタン過激派指導者の国連制裁指定―を中国側は阻止し続けた。NSG 加盟を「合法的な」核大国への道と位置づけるモディ政権は、これを外交上の最優先課題に掲げ、首相自ら先頭に立って各国を説得した。しかし中国は、そもそも NPT 未加盟の国を加盟させるべきなのか議論すべきだという主張を展開し、インドの加盟は見送られた[3]。さらに中国は 2016 年の 1 月と 9 月にパタンコート空軍基地、ウリ陸軍基地を襲撃したジャイシュ･エ･ムハンマド（JeM）創設者のマウラナ・マスード・アズハルを安保理決議 1267 に基づく、対タリバーン・アルカーイダの制裁対象者に加えるべきだというインドの要求にも、難色を示し続けた。パキスタンへの配慮とみられる。

第三に、中国が現実化する「一帯一路」への危機感である。モディ政権は発足以来、「一帯一路」について、いずれの政府間協議の場でも共同声明等に盛り込むことは拒否してきた。他方で、構想を資金面で支えるとみられる「アジアインフラ投資銀行（AIIB）」には、設立メンバーとして、正式参画するなど、中国側に期待を抱かせてきた。しかし、NSG 加盟問題ならびにイスラーム過激派指導者の国連制裁指定問題をめぐり、中国の頑なな態度に不満が募るなか、モディ政権は「一帯一路」に明確な反対表明を行うことになる。2017 年 5 月、北京での「一帯一路フォーラムサミット」を前日に、ボイコットしたのである。

印外務報道官が述べた反対理由は大きく分けると 3 点に整理される。1 つは「一帯一路」の一部となる「中パ経済回廊（CPEC）」への反発と警戒である。中国の新疆ウイグルとパキスタンのグワダル港を結ぶ巨大計画は、カシミールのパキスタン実効支配地域、ギルギット・バルチスタンを経由する。同地域の領有権を主張するインドとしては、これは安全保障面だけでなく、そもそも政治的に「主権と領土保全に関する核心的懸念を無視したプロジェクト」であり、受け入れられない。次に、スリランカのハンバントタ港などを念頭に、中国のプロジェクトは、対象国を借金漬け（債務の罠）にし、また生態系を破壊しているとの批判である。それと関連して最後に、中国のプロジェクトは透明性を欠いており、裏に政治的な影響力拡大の野心があるのではないかと示唆した[4]。

こうした摩擦と対立のなかで起きたのが、2017 年夏のドクラム危機であった。インド・シッキム州にほど近いドクラム高地は、ブータンと中国の係争地であるが、ここで人民解放軍が道路建設を開始したのを受け、モディ政権はただちに部隊を送った。インドの部隊は、中国側が作業の一時中断を表明するまで 2 カ月半に及ぶ軍事対峙を続けた。

「警戒」への傾斜は、同年 11 月、10 年ぶりとなる「日米豪印」協議の開催にモディ政権が応じたことにも明らかである。ここでは「自由で開かれたインド太平洋地域」の重要性が確認された。年明けのインド主催のライシナ対話には、日米豪の軍高官を招いてみせるなど、かつて中国が強い拒否反応を示した 4 カ国枠組みの再結成に踏み切った[5]。

2. 中国側の歩み寄り―2018 年の米中対立

冷却化した印中関係を改善する必要性を先に意識したのは、中国側である。そもそも 2017 年のドクラム危機についても、9 月に中国・アモイで予定されていた BRICS 首脳会議にモディ首相がボイコットする事態を避けるべく、インドに譲歩したものとみられる。しかし 2018 年に入り、米中の貿易戦争が本格化すると、中国は大胆な首脳外交でインドに接近する。これに、翌年に控える総選挙を前に、中国からの経済協力を引き出そうというモディ政権が躊躇しつつも呼応し始めた。

2018 年 4 月、習近平国家主席は、中国内陸、湖北省の武漢にモディ首相を招いた。習主席が北京ではなく、インドに近い地方に出向いてモディ首相を歓待したのは、中国側の配慮にほかならない。さらにこの会談は、事前に準備された議題もなければ、共同声明等、合意文書の発表も予定されず、両首脳と通訳だけによる「非公式」首脳会談と位置づけられた[6]。すなわち、前年のドクラム危機以来、冷え込んだ印中関係を「リセット」するための首脳間の信頼関係を築くことが主要な目的であった。ここでは、国境問題や「一帯一路」といった印中間の対立点については話し合われず、トランプ政権の経済政策による世界情勢の変化のなかでどう協力していくべきかについて、率直な意見交換がなされた模様である。印中対立の際立つ地政学ではなく、地経学の見地から協力の可能性に焦点をあてたものと報じられた[7]。

印中「非公式」首脳会談を分岐点として、二国間関係は回復軌道に向かった。モディ首相は 2018 年 6 月、アジア安全保障会議（シャングリラ対話）において注目すべき基調演説を行った。モディ政権は発足以来、日米豪など「インド太平洋」主唱国との実質的関係強化に前向きで、2015 年 9 月の日米印外相会談を契機として、「インド太平洋」概念を公的に受容した。しかしその概念の構成要素については、それまで曖昧なままであった。このときモディ首相は、インドの考える「インド太平洋」がいかなるものかを披瀝したのである[8]。

ここでモディ首相は、インド太平洋が「自由で開かれた包含的な（inclusive）地域 [傍点筆者]」であると強調し、中国を排除しない姿勢を鮮明にした。日米などが主張する「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」に、「包含的な」という形容詞を付加したことの意味は小さくない。そのことは、モディ首相がインド太平洋について、限定された加盟国の戦略やクラブではなく、特定の国を標的とするものではないと明言したこと、また前会議派政権期に盛んに用いられたインドの「戦略的自律性」概念まで持ちだしたことからも明らかである。すなわち、対中国を念頭に置いたインド太平洋の「同盟」にはコミットしない方針が示されたのである。さらに、あるべき経済秩序として、保護主義は解決策にならないと敢えて述べ、トランプ政権を牽制した。

その直後、中国の青島で開催された上海協力機構（SCO）首脳会議でもモディ首相は、トランプ政権の「アメリカ第一主義」への反対姿勢を共有する。議長国、中国の習近平国家主席は、WTO の自由貿易のルールの遵守を強く呼びかけ、保護主義への対抗姿勢を打ち出した。

とはいえ、インドが中国に全面的に傾斜したわけではない。シャングリラ対話の演説でモディ首相は、対話とルールに基づく秩序形成や、国際法に従った空・海の利用、主権・領土保全、透明性、返済可能な融資によるコネクティヴィティ（連結性）・インフラ構築の

重要性などについても強調している。これらは中国による南シナ海での一方的な現状変更や、前述した CPEC プロジェクト、スリランカのハンバントタ港開発を機に問題視されるようになった「債務の罠」を念頭に、中国を糾弾し、その行動を容認しないというメッセージとして受け止められた。

SCO 首脳会議においても、「一帯一路」計画については、反対の姿勢を変えなかった。モディ首相はこのときの首脳会議でも、大規模なコネクティヴィティ計画は、各国の主権と領土保全を尊重しなければならないとあらためて釘を刺した。さらに SCO で採用すべき理念として、市民の安全（security of citizens）、経済発展（economic development）、コネクティヴィティ（connectivity）、統一（unity）、主権と領土保全の尊重（respect for sovereignty and integrity）、環境保護（environmental protection）の 6 点を挙げ、その頭文字を取った ‘SECURE’ なる概念を提唱した[9]。なお、青島共同宣言には、当初インドも含む「加盟各国」が一帯一路への支持を表明したかのようにも取れる文言が含まれたが、インドの抗議により修正され、インドの支持表明は削除された[10]。

このように一帯一路に関しては、拒否姿勢を続けたモディ首相であるが、中国との関係改善を進める方針は変わらなかった。習主席とは 4 月の武漢での「非公式」会談に続き、個別に「生産的で前向き、かつ武漢会談の精神に支えられた」会談を行ったという。トランプ政権の「アメリカ第一主義」への反発が、印中接近の機運を徐々に醸成し始めたのである。

3. インドの多角的外交の本格化―2019 年の米印摩擦

発足以来、対米関係を深化・拡大させてきたモディ政権であるが、トランプ大統領の露骨な「アメリカ第一主義」には、前節でみたように警戒感も抱いていた。実際のところ、米国の矛先は中国のみならず、インドに対しても向けられ始めるようになる。

最初に浮上した摩擦は、米国のイラン、ロシア制裁をめぐる問題であった。トランプ政権は 2018 年 5 月にイラン核合意からの離脱を表明し、8 月上旬には経済制裁を再開すると発表した。そして対イラン制裁強化の必要性を説き、イランからの原油輸入停止との関係を見直すよう強く求めた。イラン産原油はインドの国内消費原油の 1 割強を占め、ルピー建ての取引さえ可能だっただけに、モディ政権はこれに強く抵抗した。しかし 2019 年 5 月には全面禁輸を発表せざるを得なくなった。さらに金融制裁の強化により、チャバハール港開発にも支障が出始めた。

他方、ロシアに関しては、米議会が 2017 年に成立した「敵対者に対する制裁措置法（CAATSA）」に基づき制裁の強化を求めてきた。その動きが強まるなか、インドが交渉を進めていたロシア製対空ミサイル・システム、S-400 の購入が困難になるとの懸念が広がった。米政権内では当初、米国にとって安全保障上、緊密な関係にある国に対しては、CAATSA の制裁発動を免除するとの声も上がったが、しだいにインドの購入計画を牽制し、阻止すべく制裁発動の可能性をちらつかせるようになった。

イラン、ロシアという地政学上、欠かせない戦略的パートナーとの関係に横槍を入れるかのような米国の動きにインド側が不信感を募らせたのは想像に難くない。

米印の亀裂は、モディ政権が総選挙で勝利を収め、第 2 期政権を発足させた直後に決定的なものとなる。2019 年 6 月、米国はインドを一般特恵関税制度（GSP）の対象から外し、

途上国としての優遇措置を取りやめたのである。米国は中国のみならず、インドに対しても多額の貿易赤字を抱えており、トランプ大統領はこれまでも印中両国の市場開放が不十分だと繰り返し発言してはいた。しかし GSP 対象からの除外決定は、インドに衝撃を与えた。

これに対し、モディ政権は対米牽制を強めた。GSP 除外発表直後に、キルギスでの上海協力機構（SCO）首脳会議に出席したモディ首相は、名指しは避けつつも単独行動主義と保護主義の動きを批判し、中国の習近平国家主席、ロシアのプーチン大統領らと連携を確認した。ちょうど、5 月初め、パキスタンの過激派組織、JeM の指導者、マスード・アズハルの国連制裁指定に中国がようやく応じ、印中関係を阻んできた重しが 1 つ取れたばかりであったことも大きい。

対照的に印米間では軋轢がさらに深まる。除外決定から 10 日ほどのうちに、インドは米国から輸入する 28 品目の関税を引き上げる、事実上の報復措置を発表した。トランプ大統領は G20 を前にツイッターで、インドの対応を「受け入れられない！」と強く非難した。他方、インド側は、米国務省が発表した「信教の自由に関する国別年次報告書」で、モディ政権下でマイノリティの権利侵害が進んでいると記述されたことにも反発を強めた。

こうしたなか、G20 大阪サミットのため、6 月下旬に訪日したモディ首相は、多角的外交を展開した。もちろん、最も注目されたのは、トランプ大統領との直接会談である。ここで両首脳は、イラン問題、次世代通信システム「5G」でのファーウェイ規制問題、貿易問題について率直な意見交換を行ったという。しかし解決には至らず、とくに貿易問題に関し、当局者間で協議を進めることで一致するにとどまった。そして前年秋の G20 サミット同様、モディ首相は日米のみならず、中露とも 3 カ国首脳会談に臨んだほか、新興 5 カ国の BRICS 首脳の会合にも出席した。インドにとっていわば、「お家芸」としての多角的外交に、モディ政権も本格的に乗り出した。

トランプ政権への不信感はカシミール問題でも広がる。トランプ大統領は 2019 年 7 月、ホワイトハウスで行われたパキスタン、イムラン・カーン首相との初会談後の共同会見で、モディ首相から 6 月末の G20 大阪サミットで会談した際、「仲介を依頼された」と「暴露」し、「私が仲介者になってもいい」と述べたのである。インド政府がこの発言に仰天したのはいうまでもない。外務省報道官はただちに、そんな依頼はしていないと否定するとともに、カシミール問題は「二国間問題」であるという従来の政府の立場をあらためて強調した[11]。インドは、第 3 次印パ戦争の終結協定であるシムラ協定に基づき、カシミール問題に関する第三者の関与を一貫して拒否する立場をとってきただけに、米国が仲介するなどというのは受け入れられるものではない。開会中のインド連邦議会は大紛糾した[12]。

翌月の 8 月、モディ政権が、ジャンムー・カシミール（J&K）州に関する憲法上の特別規定を廃止し、同州を 2 つの連邦直轄領とする決定をしたのは、トランプ発言が引き金となったとの見方も少なくない。トランプ発言を打ち消し、J&K はインドの不可分の一部であるとの元来の―とりわけ BJP とその支持母体の―主張を明示する必要性に迫られていたからである。

しかしこのモディ政権の決定に対し、米国内では連邦議会から懸念の声が上がった。10 月に入り、まず上院の外交委員会が J&K での「人道危機」を終わらせるよう求める決議を採択すると、下院でも J&K での人権状況を議題とした聴聞会が開催され、州首相経験者を

含む多くの政治指導者が拘束されていることや、通信・移動の手段が遮断されたままになっていることなどを問題視した。これに対し、インド政府は、メディアに歪められている（ジャイシャンカール外相）とか、我々の民主主義を正しく理解していない（外務省報道官）などと、米議会の動きを批判した。従来インドを擁護し、米印関係重視論を展開してきた「インド・コーカス（議員団）」の重鎮、さらにはインド系米国人議員らも、モディ政権の動きに当惑と懸念の声を上げた。

その後、モディ政権がムスリム以外のパキスタン、アフガニスタン、バングラデシュからの移民に対し、インド国籍を付与するという国籍法改正の動きをみせると、米政府機関の「国際宗教自由委員会（USCIRF）」は、「もし、改正案が可決されるようなら、米国はアミット・シャー内相ら、インドの指導者に制裁を検討すべきである」とする強い警告を発した。にもかかわらず、ナショナリズム路線に傾斜するモディ政権が法案の提出と可決に踏み切ると、連邦議会の議員の一部からは、強い非難の声が上がり、国務省も「事態を注視している」との声明を出した。ちょうど第 2 回印米外務・防衛閣僚会合（2 プラス 2）のため、訪米中であったジャイシャンカール外相は、米上院外交委員会でインドの立場をブリーフして回ったが、カシミール問題に続き、インドの民主主義や人権、政教分離主義のあり方に対する米国からの疑念の声は抑えられそうもない段階に達した。

これに対し、中国からの批判は抑制的、かつ形式的なものにとどまった。むろん、中国もその一部の領有権を主張する J&K 州を分割し連邦直轄領としたことに対しては、一方的な現状変更だと抗議し、さらに友好国のパキスタンに配慮して国連安全保障理事会の非公開会合開催を要請したことはたしかである。しかし、カシミール問題を二国間問題と主張するインドの立場そのものに強く異論を唱えることはなかったし、国籍法改正に関しては基本的に関心を示さなかった。

このように、トランプ政権が政治・安全保障、そして経済のあらゆる面でインドの利益とは相反する政策を追求し、強制するなかで、インド側は不満を募らせ、他方、総選挙後のモディ政権がヒンドゥー・ナショナリズム路線へと傾斜するなかで、米側はインドにおける民主主義や、人権の現状に疑念を抱くようになった。それがインドにとっての中国カードの有用性を一層高める結果になったのである。

4. 印中競合の主戦場としてのインド近隣国

それでも、21 世紀に、とくに 2010 年代以降顕著となった南アジア近隣国における中国の影響力浸透へのインドの警戒感は不変であり、一層強まっている。モディ政権は発足以来、「近隣第 1 政策」を掲げ、積極的な巻き返し策を展開してきた[13]。南アジア地域協力連合（SAARC）の全加盟国首脳を 2014 年の就任式典に招待し、第 1 期政権のうちに首相が全加盟国を訪問した。印パ関係が悪化した 2019 年の 2 期目となる就任式典には、ベンガル湾多分野技術経済協力イニシアチブ（BIMSTEC）首脳を招いた。

背景にあるのは、いうまでもなく、「一帯一路」によりインドの「裏庭」に触手を広げる中国の動きである。ハンバントタ港に代表される大規模インフラ建設で中国依存を深め、2014 年秋には 2 度にわたって中国潜水艦を寄港させたスリランカのマヒンダ・ラージャパクサ（Mahinda Rajapaksa）政権は、インドの画策もあって[14]大統領選挙で思わぬ敗北を喫した。しかし「親印」だったはずのマイトリーパーラ・シリセーナ（Maithripala Sirisena）

政権も「債務の罠」からは逃れることができず、2016 年末までに同港の株式の大半を中国企業に売却することを決断し、2018 年から 99 年間の権益譲渡が決まった。

加えて、元来ライバル関係にあったシリセーナ大統領とラニル･ウィクラマシンハ（Ranil Wickremesinghe）首相の間で 2018 年秋に表面化した政治対立は、印中の影響力争いと密接な連動をみせた。インドの諜報機関 RAW（Research and Analysis Wing）に自身の命が狙われているとする閣議でのシリセーナ発言をリークするとともに、コロンボ港開発などのインドのプロジェクトが遅延していることに「モディ首相が懸念を表明した」と発表するウィクラマシンハ首相を、シリセーナ大統領が解任し、マヒンダ・ラージャパクサ前大統領を首相に指名しようとしたことで混乱は拡大した[15]。2019 年 4 月の連続爆破テロ事件は、こうした政権内の不協和音が一因となった[16]。結局、同年 11 月の大統領選挙では、治安対策強化を掲げたマヒンダ・ラージャパクサ前大統領の弟、ゴーターバヤ・ラージャパクサ（Gotabaya Rajapaksa）が勝利し、マヒンダを首相に指名して、ラージャパクサ一族の復権を許す結果となった。選挙直後に最初の訪問国としてインドを訪れたゴーターバヤに対し、モディ首相はインフラ開発と対テロ対策のために、それぞれ 4 億ドル、5 千万ドルの支援を約束するなど、「親中」に傾斜しかねない新政権の取り込みに強い意欲を示した。しかしゴーターバヤは、滞在中に行われたインタビューのなかで、中国からの投資に代わりうるものを他国が提供しなければ、結局は中国の一帯一路に依存せざるを得ない旨、率直に語っている[17]。

同様の展開は、南アジアのもう 1 つの島国、モルディブにおいてもみられた。2011 年末、中国が、南アジア以外の国では初めての大使館を開設した直後の 2012 年 2 月、モハメド・ナシード（Mohamed Nasheed）大統領が「クーデター[18]」によって失脚し、モハメド･ワヒード･ハッサン（Mohamed Waheed Hassan）が大統領に就くと、同年末、インド系企業、GMR が首都マレの空港に持っていた運営権が剥奪される。ナシードは自らを追い落とした「政変」の背後に中国があると主張し、2013 年 2 月、マレのインド大使館に保護を求めて駆け込んだ。その後、同年 11 月の大統領選挙において僅差でナシードを下したアブドラ・ヤーミン（Abdulla Yameen）が大統領に就任すると、「親中」色が一層鮮明となった。空港とマレを結ぶ「中国・モルディブ友好大橋」をはじめ、大型のインフラ・プロジェクトが急増し、2017 年末には両国間の自由貿易協定（FTA）も締結した。このように、中国からの巨額の投融資を受け入れて、国民の支持を集めようとする一方で、ナシード派を厳しく弾圧し、2018 年 2 月には非常事態宣言まで出して、権威主義的支配を強める。「深い失望」や「憲法違反」を表明するインドとは対照的に、中国は事態がモルディブの「内政問題」であり、その主権を尊重しなければならないとの立場を表明してヤーミン政権支持を鮮明にした。ヤーミン政権は、2018 年 6 月に入ると、インドが 2013 年以来貸与してきた海上警備用のドゥルーブ発達型軽ヘリコプター 2 機を、インドの派遣してきた要員とともに引き取るよう迫るなど、安全保障面でも脱インドを図った。

このように異常な状況下で行われた 2018 年秋の大統領選挙は、現職ヤーミンが圧勝とみられていた。ナシードをはじめ、野党側の有力候補がことごとく事実上の亡命を強いられるか、獄中にあるなかで、ヤーミンの対立候補として担がれたのは、ナシードの側近ではあるものの、まったく無名のイブラヒム・ソリ（Ibrahim Mohamed Solih）であった。ソリ陣営の選挙活動は強権的なヤーミン体制のもと、事実上制約され、インドや欧米の選挙監

視団すら認められなかった。投票日 2 日前にスリランカで記者会見したソリ候補の後ろ盾、ナシード元大統領は、国際社会に対して「不正な選挙」の結果を受け入れないよう、あらかじめ求めていたほどであった。

ところが、蓋を開けてみると、思わぬ結果となった。ソリ候補が 6 割近い得票で勝利を収めたのである。「予想外の」選挙結果は、国民の間にヤーミン政権の強権的手法・汚職疑惑に対する拒否感が強かったことが最大の要因であろうが、スリランカ・ハンバントタ港の教訓を踏まえ、中国による「債務の罠」への警戒感もあったものと推測される [19]。選挙戦でソリ陣営は、後ろ盾として国外で「応援」を続けたナシードを筆頭に、ヤーミン政権の中国依存を批判していた。大統領選挙は、とくに国外からは印中の代理戦争と報じられてきた。

ソリの勝利を受け、モディ首相は選挙管理委員会の発表前に祝意を伝え、インド外務省も、「民主主義勢力の勝利であり、民主主義、法の支配といった価値へのコミットメント」だと、手放しで評価するプレスリリースを発出した [20]。これに対し、ソリ新大統領は、同年 11 月に行われた大統領就任式典にモディ首相を「唯一の」外国首脳として招待した。その後、同年末にソリ大統領が最初の外遊先としてインドを訪問した際に、インド側は 14 億ドルの財政支援を「予算支援、通貨スワップ、無利子融資」のかたちで提供することを約束した。モルディブの年間国内総生産の 4 分の 3 近く、32 億ドルにまで膨張した対中債務を削減し、中国依存を低減させる狙いである。スリランカでの教訓を踏まえ、モディ政権としては、「親印派」政権を財政的に支える必要性をじゅうぶん認識しているものと思われる。

以上のように南アジア諸国では、権威主義的な体制が反体制派を抑圧するとき、それを「内政問題」として擁護・容認する中国に対し、反体制派側がインドへ支持・支援を求めるという構図がみえてくる。同時に経済面では、権威主義的で民主主義や人権の観点から欧米やインドが距離を置く体制は、しばしば中国との関係に全面的に依存せざるを得ず、その構造から脱却するのは容易ではないことがわかる。

おわりに

2014 年に始まったモディ政権は、中国との経済関係を強化しつつ、安全保障では強硬な姿勢を示し、「関与と警戒」の双方を強めた。しかし NSG 加盟やパキスタン過激派指導者の問題、「一帯一路」をめぐる対立など政治的摩擦が増大すると、しだいに「警戒」へと傾斜していった。そして 2017 年夏のドクラムの危機以降、モディ政権は日米豪との連携に大きく舵を切ったかにみえた。

ところがその後 2018 年に入ると、米中対立の深刻化に伴って習近平政権はインド接近を始める。翌 2019 年にはトランプ政権の貿易戦争の矛先が、インドにも向けられる。もちろん、インドの対中警戒が緩んだわけではない。とりわけ、インド近隣国への中国の影響力拡大については強い警戒感を抱き、自国で、また日米などと協調して対抗策を講じようとしている。モディ政権が、インドの「お家芸」ともいえる多角的外交を繰り広げるのはそのためである。

2019 年に発足する第 2 期モディ政権が J&K 州の特別規定の停止や国籍法改正など、ヒンドゥー・ナショナリズムの色彩を一層強めていることはたしかである。こうした政策はすでに悪化状態にあるパキスタンとの関係改善の可能性をさらに遠のかせたばかりか、対

中戦略の見地からも元来、取り込むべきバングラデシュやアフガニスタンとの関係にも暗雲を投げかけつつある[21]。長年、バングラデシュ側が切望してきた河川の共同利用協定締結が今後も先送りされるならば、「親印」のシェイク・ハシナ（Sheikh Hasina）政権といえども、反対派を弾圧する強権性の強化とともに、中国との関係強化に舵を切る可能性がある。

とはいえ、強まるヒンドゥー・ナショナリズムの矛先が、ムスリム国ではない中国に向けられることは本質的にはない。したがってそれが、対中関係そのものに与える影響は、あくまでも「ナショナリズム」としての側面に限られる。すなわち、モディ政権はインド近隣諸国への中国の進出への警戒感のもと、今後も各国内政と連動しながら激しい影響力争いを展開していくであろう。それと同時に、2019 年 11 月の東アジア地域包括的経済連携（RCEP）交渉からの離脱表明に典型的に示されるように、巨大な中国経済に呑み込まれることを避ける「内向き」の経済政策がとられやすくはなるであろう。

しかしインド内政の展開以上に鍵を握るのは、本稿で述べたこれまでの展開からも明らかだが、米国の対中政策、対印政策、さらにインドにとって戦略的に重要なロシア、イランに対する政策の行方である。2020 年秋の大統領選までに、再選を目指すトランプ政権がどのような政策を採用し、かつ再選後のトランプ大統領、もしくは政権交代による新大統領が政策転換を図るのかどうかが、インドの対中認識と政策に最も大きな影響を及ぼすことになるものと考えられる。

―注―

1　2017 年の BBC World Service による世論調査によれば、世界に及ぼす中国の影響について肯定派は 19% にとどまり、否定派は過去最高の 60% にまで膨れあがった。

2　政権発足直前の 2013 年度、148 億ドルの対中輸出額は、2015 年度には輸入額のわずか 7 分の 1 程度となる 90 億ドルにまで縮小し、貿易赤字は過去最高の 527 億ドルを記録した。

3　2016 年 6 月の NSG 総会後、印外務報道官は、「ある国が手続き的な障害をしつこく提起した」と述べ、中国非難のトーンを強めた。中国の拒絶姿勢は、その後も変わらず、インドの加盟は実現していない。

4　https://www.mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/28463/.

5　とはいえ、このときも「4 カ国同盟」ではないとインド側は強調している。*The Hindu*, Nov.20 2017. (https://www.thehindu.com/news/national/rigid-alliances-will-be-avoided-india/article20604985.ece)

6　中国に続き翌月にはプーチン大統領もソチにモディ首相を招き、同様の「非公式」首脳会談を行ったが、これも米露関係の悪化が背景にあると考えられる。

7　*The Hindu*, April. 28,2018.
(https://www.thehindu.com/todays-paper/we-are-engines-of-global-growth-xi/article23704314.ece)

8　https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018.

9　https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29971/English_translation_of_Prime_Ministers_Intervention_in_Extended_Plenary_of_18th_SCO_Summit_June_10_2018.

10　http://eng.sectsco.org/load/471386/.

11　https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/31647/External_Affairs_Ministers_statement_in_the_Parliament_on_the_remarks_of_President_of_the_United_States_of_America_on_mediating_in_the_Kashmir_issue.

12　モディ首相自身は自らの発言の有無については、最後まで語らず、ジャイシャンカール外相ら周辺が繰り返し強く否定するかたちとなった。

13 「インドにおける政権交代と近隣政策の新展開」『国際安全保障』43 巻 1 号、2015 年、8 ～ 22 頁。
14 ロイターなど、複数の報道によれば、在スリランカ大使館に所属するインドの諜報機関、研究分析局（RAW）の関係者が、野党関係者と盛んに面会し、反ラージャパクサ陣営の一本化を画策したとされ る。https://www.reuters.com/article/us-sri-lanka-election-india-insight/indian-spys-role-alleged-in-sri-lankan-presidents-election-defeat-idUSKBN0KR03020150118.
15 しかしこのシリセーナ大統領の「解任」は無効であるとして、ウィクラマシンハ首相は首相府にとどまり、議会で両者による多数派工作が続いた。多数派形成が困難とみた大統領側は、議会解散も画策したものの、これについても司法から違憲との判断が下された。結局、シリセーナ大統領は 2018 年 12 月、やむなくウィクラマシンハをあらためて首相に「任命」せざるをえなくなった。
16 インドの諜報機関 RAW が事前にテロ計画をつかみ、4 月初めには、情報をスリランカ側に伝えていたものの、その情報は政府内で共有されず、何ら有効な対策が講じられなかったとされる。
17 *The Hindu*, Dec.1 2019. (www.thehindu.com/news/international/need-more-coordination-between-delhi-colombo-says-gotabaya-rajapaksa/article30125809.ece)
18 ナシード自身は、銃を突きつけられて辞任を迫られたと主張している。
19 モルディブ大統領選に RAW が関与したかどうかは、スリランカでの事例ほど明らかではない。
20 https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/30424/Press_Release_on_Presidential_Elections_in_Maldives.
21 国籍法改正は、パキスタン、アフガニスタン、バングラデシュからの「迫害を受けている」ムスリム以外の宗教的マイノリティ移民に対し、インド国籍を付与するというものだが、アフガニスタンやバングラデシュは、それぞれの国で「宗教的迫害」など行われていないと強く反論した。2019 年末、バングラデシュは内相、外相の訪印を取りやめて抗議した。

第 16 章　フィリピン・ドゥテルテ政権の「国家安全保障」観と対中・対米関係

伊藤　裕子

はじめに

本論文は、「『自由で開かれた国際秩序』の強靭性―米国、中国、欧州をめぐる情勢とそのインパクト」サブ・プロジェクトⅡ「諸外国の対中認識の動向と国際秩序の趨勢」（中国研究会・チーム B）3 年目の報告書である。2017 年度にはフィリピンの対外関係を概観して新たに登場したドゥテルテ政権とそれまでのフィリピン各政権との相違を論じ、2018 年度報告書ではドゥテルテ政権と中国との経済関係の深化の経緯とその背景にあるフィリピンの安全保障観を分析した。最終年度の本報告書では、過去 2 年間の報告を踏まえたうえで、中比経済関係の現状についての情報を加え、昨年以降のさらなる中比・比米関係の進展とフィリピン世論について検討する。それらをとおしてフィリピンのドゥテルテ政権と国民それぞれの対中認識を論ずる。

1. フィリピンをめぐる安全保障環境の概観－ドゥテルテ政権発足前まで

(1) 対米関係

1946 年の独立以降、70 余年にわたってフィリピンの対外防衛を担ってきたのは元宗主国であり同盟国のアメリカ合衆国である。冷戦期には駐軍協定である 1947 年比米軍事基地協定と同盟条約である比米相互防衛条約（1951 年）が両輪となりアメリカのフィリピンへの軍事的プレゼンスを担ってきた。冷戦終結直後の 1991 年には基地協定が解消され米軍基地が撤去されたものの、ポスト冷戦期にはフィリピン国内の反政府勢力の増大や地域紛争の多発、そして南シナ海での中国の脅威の増大といった状況が進み、フィリピンは再度アメリカに安全保障上の支援を求めた。その結果、フィデル・ラモス（Fidel Ramos）政権下の 1998 年に米軍のフィリピンへの訪問と滞在を認める「訪問米軍に関する協定」（Visiting Forces Agreement、以下 VFA と記す）が比米両政府間で締結され翌年批准されたが、その背景にあったのは、フィリピン政府と議会の側の自衛能力の欠如と脆弱な経済力への危機感とアメリカの介入への期待であった[1]。この VFA の締結により、「バリカタン」（Balikatan：“shoulder-to-shoulder” の意）をはじめとする各種の比米合同軍事演習が毎年実施されていくようになった。とくに 2001 年以降は合同軍事演習の名目でフィリピン国内の反政府組織掃討作戦が行われているほか、インフラ整備や人道目的の支援まで含めた包括的な軍事経済援助が実施されている[2]。

こうした緊密な比米軍事関係をさらに強化したのは、ベニグノ・アキノ 3 世大統領（Benigno Aquino Ⅲ、在任 2010 ～ 2016）であった。もともと親米派の政治家であった彼が大統領に就任したころからフィリピン政府は中国に対する脅威感を高め、アメリカのオバマ政権から支援の約束を取り付けて 2012 年にはパラワン州近海での合同軍事演習を開始したほか、2014 年には VFA を強化する目的で「防衛協力強化協定」（Enhanced Defense Cooperation Agreement, 以下 EDCA と記す）を米比間で締結した。これにより米軍によるフィ

リピン国軍基地の使用や施設建設、防衛・人道支援が可能になった[3]。

(2) 近年の南シナ海をめぐる中比関係（アキノ三世政権まで）

このような比米軍事関係の強化の背景にあったのは、南シナ海への中国進出と中比間の領有権争いである。この領有権問題は以前から存在していたが冷戦終結後にさらに激化の様相を呈している。とくに 1994-95 年にフィリピンが実効支配していた南沙諸島（英語名「スプラトリー諸島」、うちフィリピンが領有権を主張する海域はフィリピンで「カラヤーン群島」と呼ばれる）のミスチーフ礁への中国による建造物建設や、中沙諸島スカボロー礁海域での軍事行動は、フィリピンの対中脅威認識を著しく高めた。こうした中国の動きに対してフィリピンは、1994 年発効の「国連海洋法条約」（UNCLOS）の定義に基づいて約 7100 の島々からなるフィリピン群島を 101 の基線によってなるものと定め、南シナ海（フィリピン名：西フィリピン海）パラワン島西方の南沙諸島および西沙諸島のスカボロー礁をフィリピン群島の基線外に置いた（2009 年群島基線改正法）。そしてこれらの島嶼をそれ自体が領海を持たない岩と見なしつつも、自国領土でありフィリピンの EEZ（排他的経済水域）にあると宣言した[4]。これは国際法に則って国境および EEZ を画定しようとするフィリピン政府の意図であった。

しかしこの頃から中国の南シナ海での活動はさらに活発化した。南沙諸島近辺における中国艦船によるフィリピンの資源探査活動の妨害、フィリピン EEZ 海域での軍事基地・灯台等の建設活動といった軍事行動がさらに拡大して国際的な緊張が高まった。これに対してアメリカのオバマ政権の対応は慎重であったといえる。合同軍事演習などは行うものの中国への直接的な批判や行動の点では抑制的であり、定期的な「航行の自由」作戦（Operation Freedom of Navigation, 以下 FON と記す）が行われるようになったのは、2015 年 9 月になってからであった[5]。

南シナ海での中国の軍拡に対して、フィリピンは ASEAN その他国際会議で批判を展開し、また論争地域において国旗を掲揚するなどの手段をとった。しかし逆に中国のさらなる軍事行動を招いたため、2013 年 1 月、軍事力で中国に対抗できないフィリピンは国際法に訴えるという手段に出た。国連海洋法条約（海洋法に関する国際連合条約、UNCLOS、以下海洋法条約と記す）第 15 部に基づき中国を提訴したのである。フィリピンの主張は主に以下の 5 点である[6]。

① 中国は、海洋法条約が定める範囲を超えて、中国が主張するところの海域・海底・および基層土に関する「歴史的権利」を行使する権原を持たない。
② 中国が「歴史的権利」を持つと主張する範囲を示すとされる「九段線」には、国際法上の根拠はない。
③ 中国が領有権を主張する南シナ海の島嶼は、海洋法条約が定義するところの「岩」「低潮高地」「暗礁」であって EEZ や大陸棚の権原をもつ「島」ではなく、いずれの国もこれらの島嶼に対して主権を行使することはできない。中国の南沙諸島における大規模な建造物構築活動によっても、これらの島嶼の本来の性格を合法的に変更することはできない。
④ 中国はこれらの島嶼におけるフィリピンの領有権と管轄権を侵害し、海洋法条約に

違反している。
⑤ 中国は海洋法条約を侵害し、南シナ海海域の環境を破壊した。

これを受けて同条約附属書Ⅶの下で設立された仲裁裁判所で審理が行われたが、裁定が下るまでの 2013 年から 2016 年の間も、中国側はフィリピンの提訴に強く抗議してたびたび南沙諸島海域に中国漁船・監視船を使った領海侵入・フィリピン漁船およびフィリピン海軍への威嚇・放水を続けたほか、複数の岩礁で埋め立て工事を行った。とくに上述のスカボロー礁に加えて南沙諸島のミスチーフ礁、スービ礁、ファイアリー・クロス礁（以上ビッグスリーと呼ばれることが多い）などへの軍事施設の建設は、中国に対する国際的な脅威認識を高めた。さらにアメリカ合衆国もこれに反応し、比米間で EDCA が締結された結果、スカボロー礁やパラワン島周辺での比米合同軍事演習がさらに活発化し、オーストラリアや日本も含めた合同軍事演習も実施されるなど、この地域での緊張が高まった[7]。

2016 年 7 月 12 日に下った南シナ海仲裁裁定は、中国が主張する南シナ海における「歴史的な権利」には法的根拠がないと断じ、南沙諸島におけるフィリピンの主張を全面的に認めるものであった[8]。その概略は以下のとおりである。

① 中国の「九段線」に囲まれた南シナ海の海域に関する主権の主張は無効である。
② 以下の岩礁は EEZ と大陸棚に対する権限を生じさせない。
スカボロー礁、ミスチーフ礁、セカンド・トーマス礁、スービ礁、ガヴェン礁、マッケナン礁（ヒューズ礁を含む）、ジョンソン礁、カルテロン礁、ファイアリー・クロス礁
③ 海洋法条約に対する中国の違法行為を認める。

これは南シナ海問題において国際法に準拠して論理的な主張を展開したアキノ政権の外交的勝利であった。しかし中国はこれに反発、仲裁裁判所の裁定を無視してフィリピンに二国間協議を呼びかけた。この後、フィリピン外交は前月に就任したロドリゴ・ドゥテルテ新大統領に託されていくことになった。

2. ロドリゴ・ドゥテルテ大統領の登場と中比関係の変化

(1) ドゥテルテ大統領の登場

ドゥテルテ大統領の政策を論ずる前に、彼自身の経歴について少し触れておく。2016 年 5 月のフィリピン大統領選挙で大統領に選出されたロドリゴ・ロア・ドゥテルテは、伝統的に富裕エリートファミリー出身の政治家が寡頭政治を行ってきたフィリピン国政においては異色の政治家である。レイテ島のヴィサヤ民族出身の彼は大学時代に彼の出自を嘲った相手を銃殺した犯罪歴を持ち、のちに共産党の創始者となるホセ・マリア・シソン教授に大きな影響を受けた。こうした経歴ゆえに彼はアメリカへの入国ヴィザを何度か拒否されたことがある。また彼が幼少時から長年住んだミンダナオ島は、植民地時代からイスラーム系住民が差別や弾圧を受け、あるいはルソン島からの移住民によって土地を奪われるなど、マニラの中央政府や宗主国のアメリカから抑圧された歴史を持つ。それゆえミンダナ

オ島住民の間には、反中央・反米の意識が強く残る。このようなミンダナオ島に幼少期から長年住んだ経験も彼の反米感情を育成したと思われる。ドゥテルテはミンダナオ島のダバオ市長時代に治安回復目的で強権政治を行うと同時に、マニラ中心主義的な歴史教育から脱却してミンダナオの視点で語られた歴史教育を行い、共産党系やイスラーム系反政府勢力との対話も推進したが、それは彼の反米感情の裏返しでもあった[9]。

選挙戦中から歯に衣着せぬ対米批判を重ねてきたドゥテルテは、6 月 30 日の大統領就任後にはさらに過激な反米的言動を繰り返し、世界の注目を浴びた。大統領就任直後から開始された「麻薬撲滅作戦」での警官による非人道的な逮捕や殺人が国際的に問題視され、アメリカをはじめ国連やローマ法王からも非難を浴びると、ドゥテルテはアメリカからの内政介入に反発して「独立国」の首長として尊重されることを要求した。そしてオバマ大統領に対しても「売春婦の息子」「呪ってやる」「地獄に落ちろ」などと暴言を吐き、VFA や EDCA の破棄をちらつかせて米軍の撤収を迫るなど、傍若無人ぶりを見せ、比米関係は一時冷え込んだ[10]。

フィリピンの一般大衆の間ではアメリカに対する親近感・信頼感は高く、また国防長官や外務長官らの閣僚らは比米間の「強固な同盟関係」を強調しており、このような大統領の発言がそのままフィリピンの対米認識を示すものではない。しかしフィリピン国民の親米感情の裏には過去の植民地支配とその後も引き続くアメリカの軍事的プレゼンスに対する反発が存在することも確かであり、ドゥテルテ大統領のアメリカに対する自由奔放な発言が一般市民の間で共感を呼ぶこともまた事実である。

(2) ドゥテルテ政権の南シナ海政策

さて、南シナ海領有権問題に関しても、ドゥテルテ大統領は前任者のアキノ大統領の政策から大きく舵を切った。フィリピンは軍事経済力では中国に全く太刀打ちできないため、アキノ政権時には国際法と国際社会を味方につけアメリカのさらなる軍事的コミットメントを獲得することを政策の根幹とした。しかしドゥテルテ政権への交代後はむしろ、中国との関係改善をはかることでフィリピンの安全を確保し領土問題での緊張を緩和することを追求するようになっている。ドゥテルテ大統領は、国内向けの発言や国際会議などの公的な場においては「フィリピンだけでなく東南アジアのすべての諸国が仲裁裁定を支持している」[11] などと述べてフィリピンの原則的立場を強調することが多い。しかし他方で、裁定を嫌った中国が二国間協議を要請すると、大統領就任直後のドゥテルテはこれにも積極的に反応した。そしてラモス元大統領を特使として 2016 年 8 月に中国側要人と接触させ、同 10 月には大統領自らも中国を訪問して総額 240 億ドルの経済協力と投資の約束をとりつけたほか、中比関係全般を改善する内容の共同声明を発表した[12]。

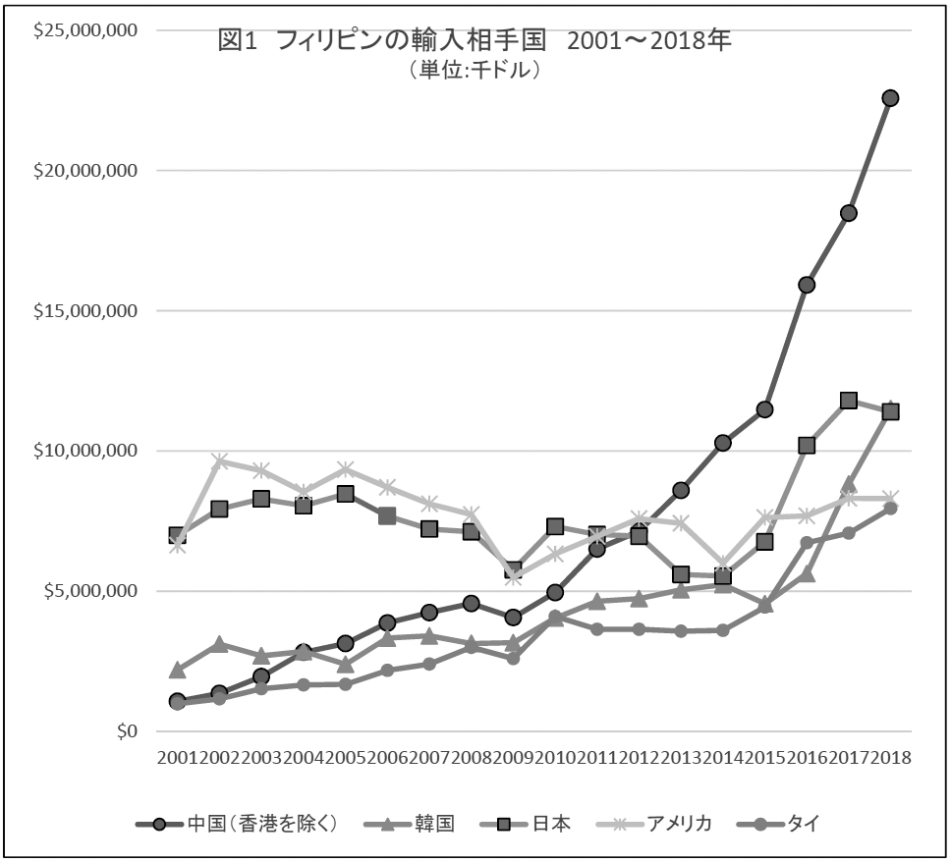
この 2016 年の中比共同声明において、両国は平和的な紛争解決の理念を確認し、フィリピンは「一つの中国」政策に同意し中国はフィリピンの「麻薬戦争」に理解を示した。さらに両国間の投資や貿易など経済面での相互協力、ならびに災害支援を含めた防衛協力も約束された。また南シナ海問題については、1982 年国連海洋法や ASEAN「南シナ海行動宣言」（DOC）[13] に基づいて平和的に解決するという原則論が謳われたものの、2016 年 7 月の南シナ海仲裁裁定には一切触れなかった[14]。こうしたドゥテルテ大統領の対中融和の姿勢は、南シナ海仲裁裁定からの「後退」であると批判を受けた。しかし、今まで中国漁

船や軍艦に妨害されていたフィリピン側の漁業活動が、この首脳会談以降に平和的に再開されるなど、フィリピン側にもメリットがあったことも事実である[15]。これ以降ドゥテルテ大統領は、「中国と戦争はできない」「アメリカは南シナ海問題で動こうとしない」などと繰り返し述べ、軍事的に中国に対抗することが実質的に不可能であるとの立場から明確に対中関係の改善を進めるようになった[16]。この後さらに中国による南シナ海での軍事拠点建設の進展が明らかになっても[17]、ドゥテルテ政権側は「フィリピンにはどうしようもない」（ペルフェクト・ヤサイ外務長官）[18] と述べるなど、弱小国として中国の軍拡には対処できないという諦めの反応を示した。

興味深いことに、フィリピンの政権交代にともなう対中姿勢の変化の背景には、米中両国からの働きかけが存在した。ドゥテルテ政権発足直後であった 2016 年 7 月の仲裁裁定の公表前日、アメリカのアシュトン・カーター国防長官はヤサイ外務長官に裁定の内容を事前に知らせるとともに、中国を刺激しないようフィリピンに自制的な反応を求めたという。それを受けてフィリピン閣議は抑制的な対中外交を行うことを決定し、ASEAN 諸国に対しても COC 交渉で「騒がないように」と要請したという[19]。さらにドゥテルテ大統領も 2016 年 10 月の訪中時の習近平主席との会談で南シナ海における領有権を強硬に主張し、フィリピンが資源に乏しいことを訴えたが、習主席は「それでは戦争になる」と反論し、逆に援助を申し出たという[20]。もちろん、こうした両国からの圧力に加えて、ドゥテルテ大統領自身の対米不信も大きく作用していよう。彼は地政学的理由のほかにアメリカの南シナ海問題への対応の鈍さに対する不満を対中接近の要因として挙げ、「フィリピンが領有権を主張して中国が戦争を決意したらアメリカはフィリピンを防衛できない」「中国の南シナ海での埋立・建設活動に対して（唯一それを止められる）アメリカは第 7 艦隊の派遣すらしない」として、比米同盟に対する不信感も露わにした。そして欧米が中国の行動を放任するなかでフィリピンが中国と対決するのは不可能と断じ、アメリカが高額な F16 戦闘機の売却をフィリピンに打診すると、状況を理解しない「無意味な」申し入れであるとして切り捨てた[21]。

(3) 中比経済関係の進展

このようなフィリピン政府の中国に対する融和的姿勢の背景には、近年急速に深まりつつある中国との経済関係がある。フィリピンにとってアメリカとの関係が切り離せないのと同様、フィリピンにおける中国の経済的プレゼンスも極めて大きなものになりつつあるのである。フィリピン独立後、長年日米が他を圧倒してフィリピンの対外貿易の 1 位、2 位を占めてきたが、2000 年代半ば頃から中国が貿易相手国として台頭し始め、2010 年以降は中比貿易額とその割合が共に加速度的に大きくなっている（図 1、図 2）[22]。かつて「アジアの病人」と言われたフィリピン経済は 2010 年以降のアキノ政権下で好調に転じたが、この時期は中国の経済拡大が急速に進んだ時期とも重なる。フィリピンの輸入相手国としては 2013 年には中国が日米を抜いて 1 位となり、輸出相手国としても 2010 年以降日米に次ぐようになった。南シナ海問題での仲裁審理中に外交関係が緊張したのとは裏腹に、中比経済関係は一層深化の道をたどりつつあったのである。

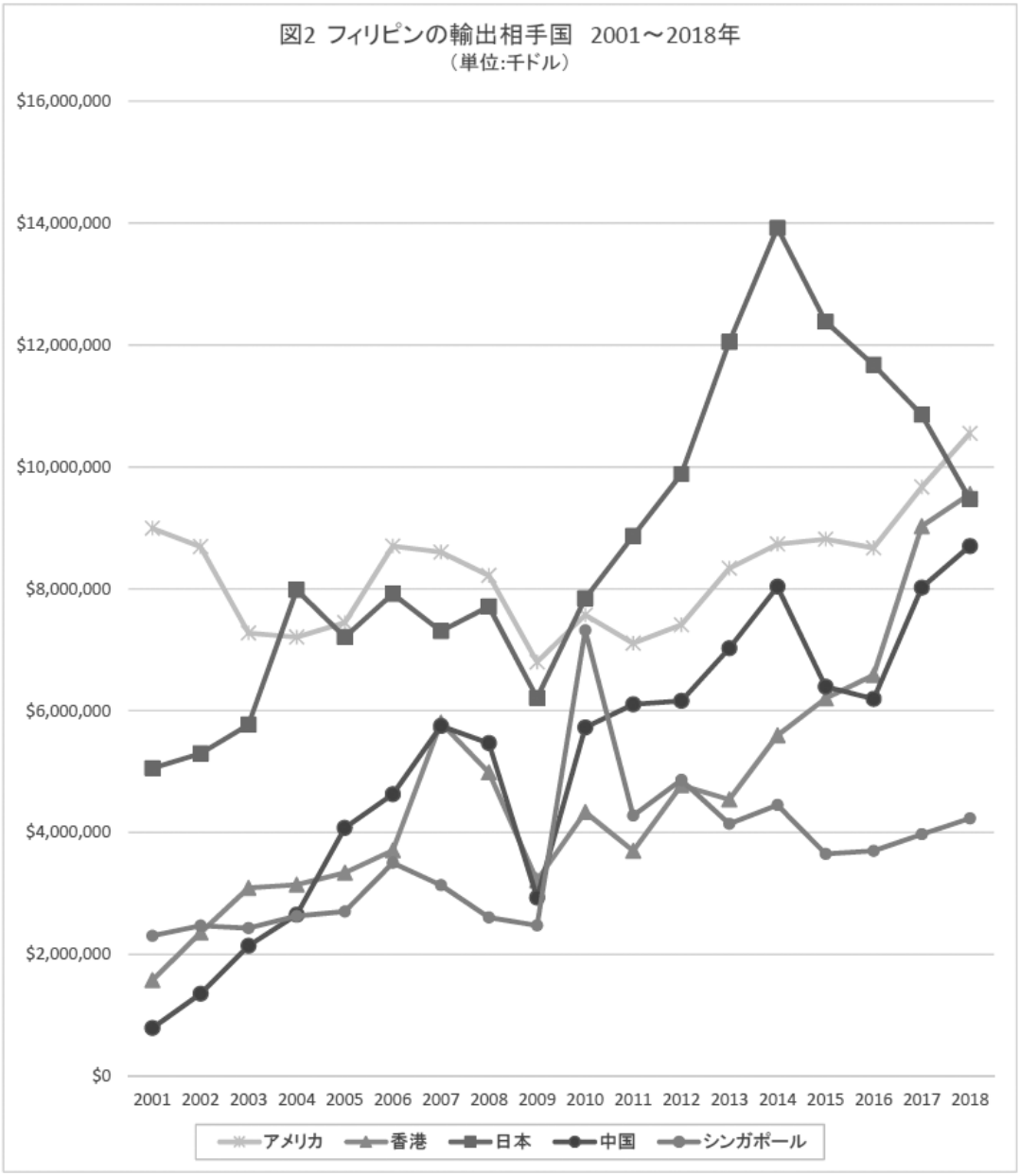


3. フィリピン『国家安全保障戦略 2018』とフィリピンの「国益」

しかし単に中比間の貿易量の増大のみを指摘するだけではドゥテルテ大統領の対中接近政策の説明としては不十分である。本節では、フィリピンの政治経済社会状況を背景としたドゥテルテ政権の安全保障観と国益認識を詳らかにし、政権がいかなる国家建設を目指してどのような対中関係を求めているのかを検討したい。そこでまずアキノ政権の 6 年間の政策目標文書『国家安全保障政策 2011-2016』（*National Security Policy 2011-2016*, 以下 *NSP 2011-2016* と記す）とドゥテルテ政権の同文書『国家安全保障政策 2017-2022』（*National Security Policy 2017-2022*, 以下 *NSP 2017-2022* と記す）を簡単に比較したうえで、2018 年にフィリピンで史上初めて策定された『国家安全保障戦略 2018』（*National Security Strategy 2018*, 以下 *NSS 2018* と記す）を詳しく見ていく。

(1)『国家安全保障政策 2017-2022』

2017 年 4 月、ドゥテルテ政権は安全保障面での政策目標や現状分析を盛り込んだ *NSP 2017-2022* [23] を発表した。この文書はスタイルや扱う分野に関してはアキノ前政権が史上初めて発表した *NSP 2011-2016* [24] と一見酷似するが、詳細に比較すると両者の間には 2011 年から 2017 年までの国際環境の変化と政権による力点の置き方の差異が表れている。アキノ政権が「国家安全保障」を定義する要因として、①社会的政治的安定、②領土保全、③経済的連帯、④環境保護とのバランス、⑤文化的結合、⑥道徳的精神的コンセンサス、⑦平和と調和、の 7 点を列挙したのに対し、ドゥテルテ政権はまず第一に①公共の安全および



法と秩序と正義の維持、を掲げ、そのあとに②社会的政治的安定、③経済的連帯と持続可能な開発、④領土保全、を列挙する。さらに⑤環境保護とのバランス、⑥文化的結合、⑦道徳的精神的コンセンサス、そして⑧国際的な平和と協力、が列挙されている。本文での論旨展開をみても、*NSP 2011-2016* がまず中国の台頭と地政学的国際情勢の変化や南シナ海問題、大量破壊兵器といった国際環境をフィリピン安全保障上の課題として重視し論じているのに対し、*NSP 2017-2022* では対外環境よりもまず国内問題の解決や改善が最初に延々と論じられ、国際関係上の脅威については後から語られており、力点の置き方がかなりシフトしている[25]。

そしてドゥテルテ政権ではフィリピンの国家と国民にとっての国家安全保障を「国民の福祉と幸福と生活様式、政府とその制度の在り方、領土保全、主権国家としての尊厳、および本質的な価値観が守られ拡充されていくこと」と定義し、伝統的な意味での対外的防

衛と国内治安維持のみならず、経済的繁栄や国民の福祉の充実等、国民生活のさらなる充実が「国家安全保障」にとっても必要不可欠との立場をアキノ政権以上に明確に打ち出している。対外関係を論じた項目では、アメリカを「唯一の超大国」であり「フィリピンの唯一の同盟国」「アジア太平洋地域における安定勢力」と見なしている点では従来と変わない。また 2011 以降の 6 年間でさらに軍事的経済的に台頭した中国に対しては、フィリピンだけでなく ASEAN 諸国や日本の懸念の対象となっていることも論じられてはいる。しかし全体としては国内安全保障問題のほうに優先度が高くおかれ、国際環境についてはあとから付け足されているという印象が否めない[26]。

NSP 2017-2022 の発表と同時期に大統領や側近自身から発表された外交政策のほうが、長期間の準備を経て発表された政策文書よりもドゥテルテ色の強いものとなっている。2017 年 4 月、ドゥテルテ大統領は「自立した外交政策を模索する」と発表したが、それはシフトしつつあるアジア太平洋地域でのパワーバランスの中で、「中国とよりよい関係を構築していく」ことであるという[27]。こうした対中接近色の強い政策は、さらに 1 年後発表された政策文書に如実に表れることになった。

(2)『国家安全保障戦略 2018』をとおして見るフィリピンの「国益」

2018 年 5 月、ドゥテルテ政権はフィリピン史上初めての『国家安全保障戦略 2018』(*National Security Strategy 2018*, 以下 *NSS 2018* と記す）を策定し発表した。全 7 章 75 ページと要約 5 ページからなるこの文書は、前年の *NSP 2017-2022* を踏襲しさらに改訂したうえで、「国民生活全般の向上による国家の繁栄と安定を図」り、「安全で平和的で近代的で繁栄したフィリピン」を建設するのに必要な詳細かつ具体的な項目を列挙したものであるる[28]。

この文書ではまず、国家安全保障に不可欠な要素として、政治経済社会的なガバナンスの向上が掲げられ、さらに南シナ海をはじめとするアジア太平洋における緊張状態に対しても、「独立以来初めてフィリピン自らが考える必要性に迫られている」と警告する（下線部筆者）[29]。対外的防衛について常にアメリカへの依存を前提としてきたフィリピンの政策文書でこのような表現が使われたのは初めてではなかろうか。

NSS 2018 で定義された「国家安全保障」は前年の *NSP2017-2022* のそれとほぼ同じであるが、*NSS 2018* の特徴はこれらの国家安全保障や国益をどのように追求すべきかについて、「国家安全保障アジェンダ」12 カ条のもとでそれぞれの行動計画が 5 ～ 30 項目、計 109 項目にわたりが列挙されていることである(詳細なリストは注を参照されたい)[30]。第 1 条では、まず第一にテロ組織や反政府勢力対策としてフィリピン国軍と警察力の強化と国民の不満解消が掲げられ、そのためのガバナンス向上や反乱地域へのインフラ整備、教育の向上、人権保護、およびこれらに関する必要な対応策などが掲げられている。第 2 条と第 4 条では健康・食料・麻薬対策など、「ベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN)」に関する状況の改善が謳われ、第 3 条ではあらゆるセクターが協力して持続可能な経済発展を進める必要性が、第 7 条では貧困削減と繁栄の確保と同時に環境保護や教育問題が列挙され、関連して第 8 条ではエネルギー安全保障、第 12 条では交通網の必要性が説かれる。これらはいずれも国内の政治的社会的安定と経済発展や民生の向上を目指すものだが、いずれもフィリピン単独で実現できるものではなく、諸外国からの援助に依存する部分も大きい。またこうした社会発展にはムスリムや先住民も含めてフィリピン独自の多様な伝統文化を尊重

する必要性が重視され、自尊心の醸成が謳われている（第 6 条）ことも、歴史認識における変化をもたらすものとして注目されよう。

いわゆる国防という意味での伝統的な対外的安全保障策が語られるのは、第 5 条、第 9 条、第 10 条においてである。第 5 条では脆弱なフィリピン国軍の強化の必要性とそのための友好国軍隊との関係強化が謳われる一方で、海洋の平和維持のための多国間アプローチの必要性と法の支配を強化するための様々なレベルでの国際レジームの構築の必要性が語られている。第 9 条では具体的に領海と領空の保全のために必要な国防措置と関係省庁の連携の必要性、第 10 条では単に「同盟関係・戦略的パートナーシップの強化」だけでなく「すべての国々との友好協力関係」や「国家的展望を実現するための安全保障・軍事・社会経済外交の拡大」が模索されている。さらに第 11 条ではサイバーセキュリティの強化の必要性も掲げられている [31]。

つまりのこの広範かつ包括的な *NSS 2018* の最大の特徴は、「国家安全保障」とは何よりもまず国内の平和と安定と繁栄であり、国家としてのフィリピンが目指すべき姿を打ち出してあらゆるセクターへの努力と協力を呼び掛けていることであろう。しかも単なるスローガンに終わらず、これらの課題解決のためにどの部署がどのような対策をとるべきか等、極めて具体的な施策までが盛り込まれている。対外的安全保障に関しては特定の国名への言及はなく、むしろ新たな国際環境とフィリピン自身のニーズに合わせた新たな対外関係を独自に構築していく必要性が示唆されている。

南シナ海問題をこのような国家安全保障戦略のなかに置いてみると、「カラヤーン群島」その他の領有権を主張して中国の軍事的プレゼンスの排除を目指すことは、フィリピンにとってかならずしも最優先課題とはいえず、そもそも不可能に近い。むしろ領海問題のみにとらわれず、*NSS 2018* に示されたフィリピンの「国益」の実現にむけて、より包括的な対中関係をフィリピン政府として模索する必要があったのである。そしてそれは具体的には以下に見るようにドゥテルテ政権の国内開発政策と深く結びついている。

4. ドゥテルテ大統領の国内開発計画と中国

以上のような国家安全保障政策に基づいてドゥテルテ政権が力を入れたのは、まずは国内治安対策としての「麻薬撲滅戦争」や政府の腐敗防止、反政府組織対策である。特に麻薬取締では 2016 年 6 月 30 日の大統領就任以降 2018 年 11 月 30 日までに、容疑者のうち 5050 人が殺害され逮捕者は 16 万人超に上る [32]。そのほかにも政敵に対する不当な批判やミンダナオへの戒厳令発令など、その非人道性は国際的に非難されるところである。しかしドゥテルテ大統領はそうした非難に対しては、フィリピンの国内事情を知らない者の言い分であるとして強烈な反発を示す。当時のアメリカのオバマ政権からの批判に対してドゥテルテ大統領は度重なる暴言を繰り返して反発し、比米関係の冷却化をもたらした。また 2018 年 2 月 8 日に国際刑事裁判所（ICC）でドゥテルテ大統領就任以降の人権侵害状況の予備調査開始が発表されると、ドゥテルテ大統領は翌月 17 日に ICC からの脱退を表明し、1 年後の 2019 年 3 月 17 日に正式に脱退した [33]。このようなドゥテルテ政権下の人権状況は国内から反発が上がる半面、治安維持や国内安定に寄与しているという一定の評価もある（詳細は世論調査の項目で述べる）。

そして政権のもう一つの大きな柱は、国内の近代化と繁栄を促進し雇用を創出するため

の政策「Build, Build, Build 計画」（以下「BBB 計画」と記す）である。2012 年以降現在までフィリピンでは 6 ～ 7 パーセント程度の高成長率が維持される一方で失業率も 5.5 パーセント前後から下がらず、特に若者の失業率が 13 ～ 15 パーセントと高く[34]、GDP のかなりの部分を海外出稼ぎ労働者（Overseas Filipino Workers, OFW）の送金が占める。国内の貧困率も 2015 年時点で 21% に達し、特にレイテ島、サマール島やミンダナオ島では貧困率が平均して 4 ～ 5 割前後に達する自治体もある[35]。ミンダナオを元々の政治基盤としてきたドゥテルテ大統領にとっては地方における貧困状況の改善は最優先課題の一つである。以下、BBB 計画を概観したのち、フィリピンの国内開発における中国のプレゼンス変化を検討する。

（1）Build, Build, Build 計画と中国

ドゥテルテ政権が打ち出した BBB 計画は、国家経済開発庁（NEDA）のもとで各省庁が共同して次の 10 年間に進めるべき公共事業プロジェクトの総称であり、総額 1800 億米ドルに上る大計画である。それらはおもに以下の 3 省庁の管轄下に分類される[36]。

① 公共事業道路省（DPWH）24 件
マニラ首都圏と地方都市を結ぶ高速道路建設および貧困地域のヴィサヤ・ミンダナオの道路橋梁建設の推進等
② 運輸省（DOT）31 件
マニラ首都圏の地下鉄およびルソン島南北長距離通勤列車建設、ミンダナオ鉄道建設、各島空港整備等
③ 基地転換開発公社（BCDA）
クラーク空軍基地跡地における国際空港整備・AI ビジネスパーク「ニュー・クラーク・シティ」の建設･周辺地域鉄道網整備、およびボニファシオ基地跡地へのグローバル・シティ計画の継続、スービック湾へのフリーポート建設計画

こうしたインフラ整備は当然ながらフィリピン財政のみでは賄いきれないため、多くの外国資本に依存せざるを得ない。フィリピンへの政府開発援助（ODA）提供国では日本が長年一位を占めてきており、2017 年までは中国の対フィリピン ODA の割合は上位 10 か国にも入らず決して大きくはない（図 3、コミットメントベース）[37]。NEDA によれば、2017 年にフィリピンが受け取った ODA 総額のうち日本が 36 パーセント、世界銀行が 20.8 パーセント、アジア開発銀行が 20.08 パーセントを占める一方、中国の割合はわずか 0.43 パーセントである[38]。ドゥテルテ大統領就任後 2 年近くが経過した 2018 年 6 月時点でも、ODA 総額のうち日本が 40.3 パーセント、世界銀行とアジア開発銀行がそれぞれ 20.6 パーセントと 17.7 パーセントを占め、中国の割合は依然として 0.8 パーセントであるという[39]。さらに中国の直接投資額を見ると、年度によって振れ幅が大きいものの 2017 年度までは輸出入のような順調な右肩上がりの増大はしておらず、2017 年度の ODA 受入れ総額のうち中国は 2.2 パーセントと、決して大きな比重を占めるものではなかった（表 1）[40]。

しかし 2018 年度後半にはフィリピンへの ODA と直接投資額に大きな変化が生じた。2018 年度上半期までわずかだった中国からの ODA は、2018 年度全体でみると急激に増加

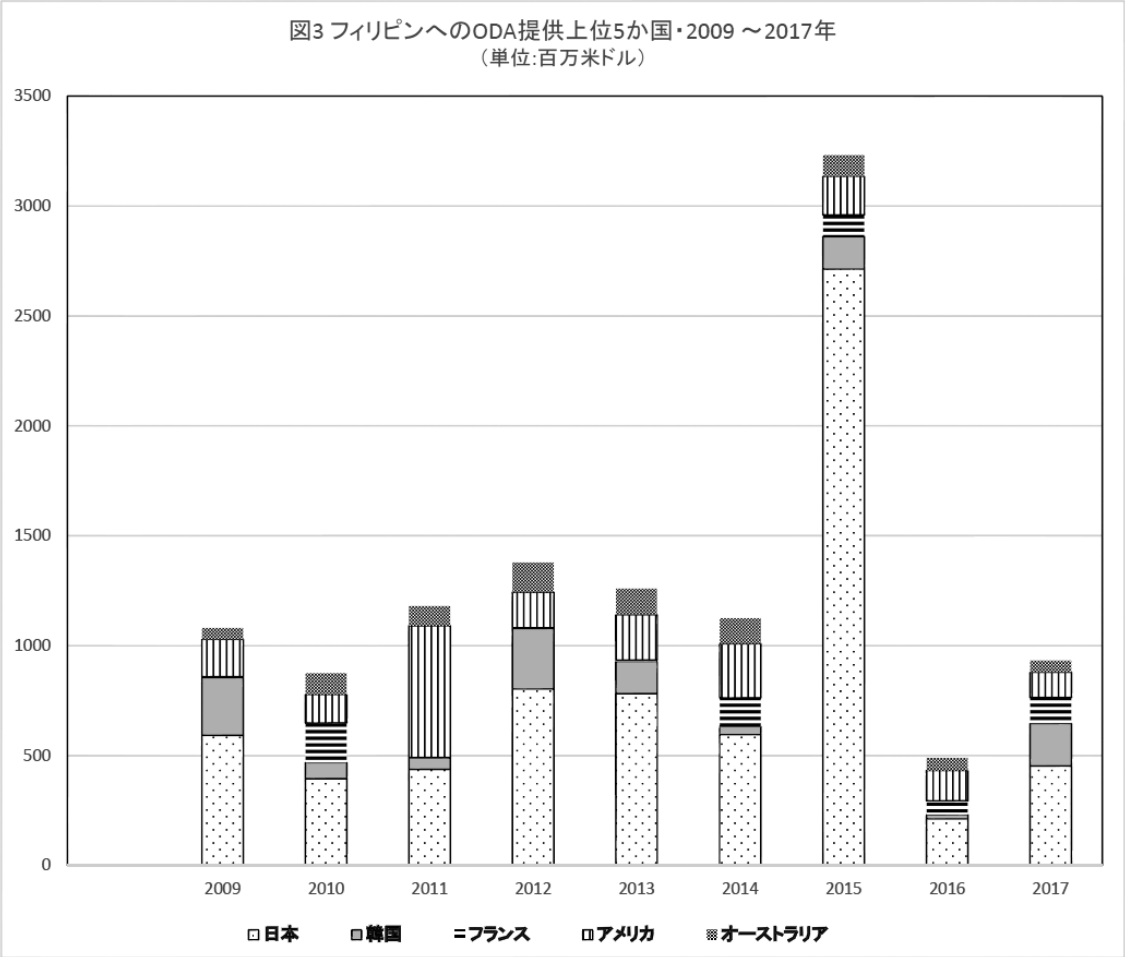


表 1　フィリピンへの諸外国･地域からの直接投資　2009 ～ 2018 年[41]（単位 :100 万ペソ）

	2009	2009 (%)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018 (%)
中国	2, 392	1. 96%	5, 657	20, 657	1, 988	1, 241	11, 476	1, 455	1, 519	2, 334	50, 693	28. 33%
シンガポール	3, 468	2. 85%	7, 283	2, 217	12, 952	9, 242	13, 945	16, 817	24, 066	10, 156	21, 181	11. 84%
日本	70, 737	58. 07%	58, 333	78, 321	69, 037	44, 784	35, 660	54, 711	27, 059	31, 990	19, 728	11. 02%
英領ヴァージン諸島	1, 176	0. 97%	7, 654	2, 324	3, 722	92, 781	7, 328	5, 626	4, 521	2, 075	16, 165	9. 03%
マレーシア	96	0. 08%	754	571	1, 599	862	351	2, 904	1, 084	473	14, 654	8. 19%
アメリカ	12, 947	10. 63%	13, 159	79, 855	39, 997	55, 344	17, 423	21, 741	31, 428	8, 741	12, 858	7. 18%
台湾	223	0. 18%	1, 506	3, 130	2, 472	3, 140	2, 977	5, 458	1, 608	10, 834	4, 201	2. 35%
オランダ	2, 070	1. 70%	36, 784	28, 303	104, 321	24, 808	32, 784	82, 727	49, 446	9, 637	4, 053	2. 26%
イギリス	3, 439	2. 82%	1, 065	1, 719	6, 769	1, 472	7, 067	4, 129	4, 734	4, 984	3, 830	2. 14%
オーストラリア	799	0. 66%	615	1, 878	1, 152	4, 482	2, 449	538	32, 440	3, 956	2, 141	1. 20%
韓国	9, 624	7. 90%	31, 182	13, 235	9, 796	8, 527	4, 155	23, 166	16, 134	3, 371	1, 885	1. 05%
ケイマン諸島			10, 638	8, 443	7, 019	7, 299	15, 445	4, 429	3, 656	729	231	0. 13%
総額	121, 816	100. 00%	196, 069	258, 231	289, 118	274, 014	186, 960	245, 216	219, 039	105, 745	178, 967	100. 00%

している。ODA のうち継続事業の部門では日本の占める割合が 9 割以上と圧倒的に大きいが、新規事業部門では中国の ODA 額が急に首位に台頭しているのである（表 2)。

さらに中国のフィリピンへの直接投資額も 2018 年には前年の 20 倍を超える約 507 億ペソへと激増して全体の 28.3% を占め、前年 1，2 位だったシンガポールと日本を超えて突出して首位となった（表 1)。そのうち 480 億ペソは第 4 四半期に行われた投資であり[43]、

表２　フィリピン国家経済開発庁（NEDA）2018 年度認可プロジェクト（新規および継続）[42]

プロジェクト内容	主体省庁	プロジェクト総額（百万ペソ）	財源
新規事業			
マラウィ地域復興開発計画（ステージ2）	DPWH	6,835.00	ODA-ADB
社会開発のための橋梁建設	DPWH	11,369.10	ODA-オーストラリア
地方農村地域共同開発	DTI	4,781.30	ODA-IFAO
フィリピン－韓国プロジェクト準備施設	DOF	3,869.50	ODA-韓国
フィリピン安全計画（第1段階）	DILG	20,313.92	ODA-中国
スービック・クラーク鉄道計画	BCDA/DOT	50,031.00	ODA-中国
ミンダナオ河川洪水制御計画	DPWH	39,196.00	ODA-中国
パシグ・マリキナ川・マンガハン橋梁建設計画	DPWH	27,380.00	ODA-中国
パシグ・マリキナ川改善計画(第4段階)	DPWH	33,097.58	ODA-日本
ミンダナオ紛争地域道路ネットワーク開発計画	DPWH	12,862.75	ODA-日本
マニラ首都圏地下鉄復興計画	DOT	21,965.65	ODA-JICA
ブラカン国際空港計画	DOT	735,634.00	PPP
クラーク国際空港拡張計画	BCDA	5,612.41	PPP
ダバオ食糧計画	NDC	1,086.17	PPP-JV
継続事業、変更後2018年に承認			
天然資源環境管理再編計画	DENR	7,244.22	ODA-IFAO,ADB
南北通勤列車システム、第1段階	DOT	149,130.19	ODA-JICA
新ボホール空港建設および環境保護計画	DOT	8,914.67	ODA-JICA
カガヤン川、タゴローン川、イムス川洪水リスク管理計画	DPWH	7,504.91	ODA-JICA
パシグ・マリキナ川改善計画、第3段階	DPWH	9,028.84	ODA-JICA
南北通勤列車システム延線計画	DOT	628,420.89	ODA-JICA,ADB
ダバオ市バイパス建設計画	DPWH	25,849.01	ODA-日本
サマール太平洋沿岸道路建設プロジェクト	DPWH	1,032.71	ODA-KEDCF
パンパンガ湾気候変動危機管理措置	DPWH	6,150.78	ODA-KEXIM,EDCF
ハラウル川多目的計画、第2段階	NIA	11,212.13	ODA-KEXIM,EDCF
ハンギル湾橋梁計画	DPWH	7,375.34	ODA-韓国
ニューセンテニアル水源カリワダム計画	MWSS	12,200.01	ODA-中国
海洋環境モニターシステム、第2段階	DA-BFAR	2,097.82	ODA-フランス

＊略語の説明は本表の出典注に示した。

2018 年 11 月の中比首脳会談と合意文書（中比共同宣言と MOU）の効果が絶大であったことが明らかである。以下にその内容を見ていく。

（2）2018 年 11 月中比共同宣言と MOU

2018 年 11 月 20 日から 21 日にかけて中国の習近平主席がフィリピンを訪問し、ドゥテルテ大統領とともに全 31 段落からなる「中比共同宣言」を発表した。以下概要を列挙する。

2018 年 11 月 21 日中比共同宣言[44]

1. 両国の今後の友好関係と発展のための信頼関係醸成と包括的戦略的協力関係の構築。
2. 経済開発・軍事両面における協力関係の構築・MOU の作成。
3. フィリピンの麻薬戦争、対テロ戦争、超国家犯罪に対する政策を中国は理解し協力する。
4. 中比両国間の今後の貿易と経済協力を推進する。6 カ年貿易経済開発協力。
5. 工業団地開発・灌漑・ダム建設・橋梁建設・道路建設・鉄道建設など各方面でのインフラ開発協力、科学技術および情報通信技術面での協力、農業協力、人民元によ

る借款、フィリピン国内における中国国際銀行の創設。
6. フィリピンでの観光業開発協力と人的交流の促進、ダバオ中国総領事館の開設、教育文化交流。
7. 「南シナ海」についての紛争が両国関係のすべてでないことを相互に認識し、両国の相互利益を重視し、国際法の原則に基づき平和的友好的に解決する。「南シナ海における関係国の行動宣言」（DOC）に基づく行動を維持し、ASEAN 行動規範（COC）策定のための交渉の推進。多国間自由貿易・多国間枠組みのなかでの協力醸成。
8. 海洋における石油ガス田の共同開発。
9. 2019 年 4 月北京での「第 2 回一帯一路フォーラム」へのフィリピン参加。

つまりあらゆる面での中比友好協力関係の発展と深化を目指し、特に中国がフィリピンの経済開発に対して全面的に支援する姿勢を示している。フィリピンが国際社会から人権侵害を指摘されている麻薬撲滅作戦その他の問題に対しても中国が理解を示し、南シナ海問題に関しても「国際法の原則の遵守」や ASEAN 枠組みの遵守といった「原則」を掲げつつも両国関係が領海問題に縛られることの不利益を指摘し、海底資源開発など共通の利益の追求を模索する。またミンダナオ島との関係の深化や人的交流等、中国からのソフトパワー発信はフィリピン国民の対中感情を意識したものであろう。そして翌年の「一帯一路フォーラム」へのフィリピンの出席も確約された。この共同宣言は中国による「一帯一路政策」へのフィリピンの取り込みを印象付けたものだが、単にそれだけでなく中国の東南アジアでのプレゼンスの拡大と日米の影響力の低下を象徴する効果を持つものであったといえよう。

さらにこの共同宣言に付属して 29 の MOU が交わされ、以下のような具体的なプロジェクトの内容が掲げられているところも注目に値する[45]。以下は 29 の MOU をカテゴリごとに分類したものである。

1. 一帯一路構想の枠組みでの中比協力
2. 南シナ海における石油・ガス開発協力、および天然資源開発に関する調査協力
3. 中比両政府各省庁間交流
   フィリピン外交省研修所と中国外交学院との協力、文化教育交流、情報通信技術に関する協力、農業農村開発・組合および検疫に関する協力
4. フィリピンのインフラ整備
   クラーク基地跡地開発その他 BCDA プロジェクト、パナイ島－ギマラス島－ネグロス島間橋梁建設、ダバオ（高速道路・橋梁）およびマラウィ地域インフラ整備プロジェクト、新世紀水源カリワダム計画、フィリピン国鉄長距離路線建設プロジェクト、その他経済技術協力
5. 金融協力
   緊急時金融支援、人道支援、人民元決済制度の構築、人民元－フィリピンペソ為替市場の創設、パンダ債発行、中国工商銀行マニラ支店の営業許可

2010 年以降に中比貿易額が加速度的に拡大する一方で、中国からのフィリピン国内開発

のための関与はなかなか増大してこなかった。しかしドゥテルテ政権 3 年目に発表されたこの共同宣言と 29 の MOU によって、ようやく「国家安全保障」や「国益」の概念に基づき「BBB 計画」を進めたいというドゥテルテ政権の思惑と中国側の「一帯一路政策」とが具体的に結びつき稼働し始めたといえる[46]。この MOU のうち 2018 年度までに実現したのは 2018 年度 NEDA 報告書にあるプロジェクト（表 2）に限られるが、今後さらに増えていくものと思われる。

フィリピン経済への中国資本の浸透を促進させる MOU に対して、フィリピン国内からはとくに天然資源と情報技術に関する分野への懸念が高まった。天然資源についての MOU とは、中比両国の国有企業による南シナ海海底の石油・ガス資源共同開発を目指したものであり、その背景には 2020 年代末に枯渇が予測されるマニラ首都圏の電力源の代替や、フィリピン国内の未電化地域の 100% 電化のための資源を確保したいというフィリピン政府の思惑がある。しかし国内からは、この MOU が天然資源の開発を国内資本に限定するフィリピン憲法に抵触するとして反発が出ている[47]。また情報通信技術面での中比共同事業に関する MOU も、インターネット利用環境の点でフィリピンが諸外国に著しく劣るという状況を踏まえて環境整備と次世代 5G 通信網拡大を目的としたものであり、具体的には中国電信集団公司（China Telecom）とミンダナオのミスラテル社（Mindanao Islamic Telephone Company, Inc., Mislatel）が選出された[48]。しかしこれに対しても野党議員らはサイバーセキュリティの観点から通信事業への中国資本の導入に反対の声を上げた[49]。

しかし天然資源や情報など安全保障にもかかわる分野への中国の進出に対する国内の懸念とは裏腹に、政権側は特段問題視せず、むしろこれらの事業がフィリピン国民にとっての利益となることを主張している。事実、ドゥテルテ政権の BBB 計画を推進するには中国からの資本導入は不可欠である。そして国内平和と繁栄のための開発を進めること自体が「国家安全保障」の根幹にあると考える同政権にとって、共同宣言が述べたように「南シナ海問題のみが両国関係のすべてではない」という姿勢で対中関係を構築するほかにないと思われる。

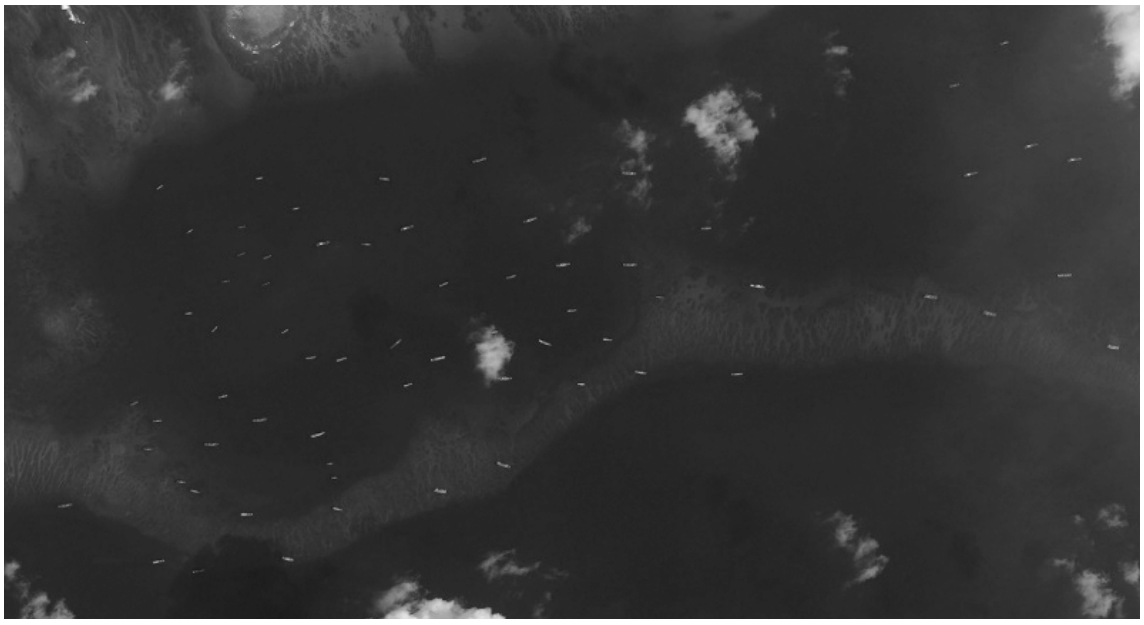
5. 最近の南シナ海情勢と比米軍事関係

しかしドゥテルテ政権下での中比経済関係の加速度的な深化とは裏腹に、南シナ海での衝突は続いており、むしろ中国の軍事拠点建設活動や海上での軍事行動はさらに活発化している。2018 年 12 月にフィリピンが実効支配する 9 島のうち最大のチツ島（フィリピン名パグアサ島）への滑走路拡充工事を開始すると（写真 1）、中国は近くのスビ礁から人民解放軍や沿岸警備隊の船舶を含む多数の船舶を派遣してフィリピンを牽制する動きに出た（写真 2）[50]。

またフィリピン政府はチツ島以外のフィリピン支配下の島嶼にも灯台の建設や改修を進めてきたが、ロレンザナ国防長官によると中国政府はこうした改修工事も「やめるように」と要請してきたという。2019 年 4 月にドゥテルテ大統領が中国での「一帯一路フォーラム」に参加した際にも、習近平主席との二者会談においてチツ島を中国船が包囲していることに対して不満を述べたが、習は「中比両国の相互信頼関係に影響を及ぼさないよう」「問題を二か国間で交渉すべき」であり「解決可能である」ことを強調した。そして両者は（「一帯一路」の下での）経済協力をさらに推進することを約束し、双方に利益をもたらす開発

写真 1

写真 2



プロジェクトを領海問題によって阻害しないようにすべきであることを確認した。しかしフィリピン国内では中国の軍事行動に対して不満の声が高まり、中国大使館前で連日デモ活動が行われる状況であった[51]。さらに 6 月にはフィリピンのロクシン外相が国連総会で、中国漁船がフィリピン漁船とフィリピンの EEZ 内で対立し 22 名のフィリピン漁師を置き去りにしたことを非難するなど、2019 年をとおして南シナ海をめぐる中比間の対立は悪化しつつある。このような状況下でフィリピンが「唯一最大の同盟国」とするアメリカとい

かなる軍事協力を行っているのかを、以下で概観する。

(1) 比米合同軍事演習

比米間の軍事協力関係のうち最も重要なものは、比米相互防衛条約および VFA と EDCA に基づき毎年実施されている合同軍事演習である。ドゥテルテ大統領は就任直後の 2016 年 9 月に（比米合同軍事演習は）「今年で最後だ」とぶち上げるなど、対米軍事関係の縮小を図るかのような言動を繰り返したが、それとは裏腹にフィリピンの国防長官や外務長官を含め閣僚らは、おおむね皆アメリカとの堅固な関係は不変であると主張し続けてきた。2020 年 1 月までの状況を見ると南シナ海の状況に合わせて比米間の合同軍事演習はより拡充されてきているように思われる。合同軍事演習のうち最大規模のものは 20 年の伝統があるバリカタン（Balikatan, タガログ語で shoulder-to-shoulder の意）であるが、その趣旨は主としてミンダナオその他貧困地域への開発や人道支援および国内の対テロ掃討作戦を中心とした活動であったことから、2016 年 11 月にドゥテルテは「戦争を想定した演習を除いて」バリカタンを継続することを許可した。これは中国を意識してのことであると大統領自身も語っている。その後もバリカタンは毎年 4 ～ 5 月頃に 1~2 週間程度実施されており、2018 年には戦闘を想定した演習が一部復活した。さらに 2019 年 4 月には 2015 年以来の大規模なバリカタンが実施されてフィリピン国軍兵士 4000 名と米軍兵士 3500 名のほか、オーストラリア軍からも 50 名が参加して「海洋安全保障」のための訓練を前面に押し出した演習を「中国を標的としない」という名目のもとに行った[52]。本来開発協力や対テロ戦争など国内向けに開始されたバリカタンは、2018 年、2019 年とその規模・内容とも拡充され、より対外的な安全保障のための訓練という意味合いを帯びつつある。

バリカタン以外でも水陸両用作戦の訓練を行う PHIBLEX（Philippine Amphibious Landing Exercise）が長年継続されているほか、2017 年から海上訓練サマサマ（Maritime Training Activity Sama Sama; sama sama は “together” の意）とカマンダグ（KAMANDAG, Cooperation of the Warriors of the Sea の意）も開始された。日本の自衛隊も 2018 年 10 月のカマンダグ 2 に参加して戦後初めてフィリピンに戦闘用車両を上陸させたほか、2019 年には MTA サマサマとカマンダグ 3 に参加している。10 月のカマンダグ 3 は米軍 1400 名とフィリピン国軍から 900 名、日本の自衛隊から 100 名が参加する大規模な演習となった[53]。さらにこれら以外にも 2019 年だけでも 5 月に比米日印 4 カ国合同の ADMM プラス MSFTE、比米 2 国間の「太平洋パートナーシップの誇り」（Pride of the Pacific Partnership）、多国間の環太平洋合同演習（Rim of the Pacific Exercise, リムパック）や東南アジア協力訓練シーキャット（Southeast Asia Cooperation and Training, SEACAT）や CARAT（Cooperation Afloat Readiness and Training）など多数の合同軍事演習が実施されている[54]。

これらの軍事演習を見ると、中国の南シナ海での軍拡に対して明らかにフィリピン側も危機感を抱き、アメリカと協力して中国を牽制するための合同軍事演習を強化してきたといえる。

(2)「航行の自由」（FON）作戦

合同軍事演習に加えてフィリピンが海洋安全保障上の頼みとしてきたのは、米軍が南シナ海海域で実施する FON 作戦である。オバマ政権は中国の南シナ海進出に対して一時期慎

重な姿勢をとっていたが、2010 年代半ば頃から南シナ海での中国の埋立や軍事施設建設活動が著しく活発化し、2015 年 2 月にその衛星写真が報道されて周辺諸国に衝撃を与えるに至ると、明確に懸念を表明し始めた。2015 年の間にカーター国防長官やハリス太平洋軍司令官、さらにはオバマ大統領自身が国際会議や米中首脳会談で中国に対し「危険な政策」「重大な懸念」といった強い言葉で非難するようになった。これに対して中国側が激しい言葉で反応すると、アメリカ側は 2015 年後半から FON を定期的に実施するようになった。各報道機関や米軍の報道によると 2015 年から 2017 年にかけては少なくとも年 4 回、2018 年には 5 回の頻度で、南沙諸島スビ礁、ファイアリークロス礁、ミスチーフ礁、中沙諸島スカボロー礁、パラセル諸島トリトン島、その他各海域で FON 作戦の名のもとに海上パトロールを実施した[55]。さらに 2019 年には上述のとおりフィリピンが実効支配するチツ島を中国船が包囲し中比間の緊張が高まった状況を受け、7 月には比米間で「二国間戦略対話」が開催され、同盟関係をさらに充実させることも合意された。これは前月の 6 月 1 日に国防総省が発表した「インド太平洋戦略報告書」に基づき、二国間および多国間の経済・安全保障・海洋問題での協力体制の構築を目指す政策の一環である。そして FON 作戦も 2019 年にはその規模、内容、回数ともさらに拡充され、1 月、5 月に 2 回、8 月、9 月、11 月と、11 月までに少なくとも 6 回実施された[56]。

以上のようにトランプ政権発足以降、アメリカの南シナ海海域における行動はより積極化し、比米軍事協力もさらに緊密化してきたことは事実である。

(3) デ・リマ問題と VFA 撤廃の危機

ところがこうした比米間の軍事協力に対して、別の問題が暗雲をもたらしている。人権活動家・弁護士でアキノ政権下で司法長官であったレイラ・デ・リマ上院議員はフィリピン上院人権委員会においてドゥテルテ政権に対する痛烈な批判を繰り返していたが、2017 年 2 月、麻薬取締法違反の嫌疑でおそらくは不当に逮捕され、2020 年 1 月現在いまだ収監されたままである。これに対してアムネスティ・インターナショナルや ASEAN 人権委員会がデ・リマの即時解放を主張してきたが、アメリカでも非難の動きが強まっている。2019 年 12 月 20 日、アメリカ議会は翌年度の予算案審議に際し、デ・リマ上院議員への弾圧に関わるフィリピン政府関係者に対してアメリカへの入国を拒否する権限を国務長官に付与するという条項を予算案に付加して承認し、トランプ大統領の署名を得た。またアメリカ連邦下院議会において 2019 年 4 月、上院では 2020 年 1 月 8 日、デ・リマ上院議員への人権侵害に関してフィリピン政府非難決議が採択され、同様のアメリカへの入国制限を定めた。これに対してドゥテルテ政権側はフィリピンに対する主権侵害であると非難し、同決議のスポンサーとなった 3 名の米上院議員に対して、2019 年 12 月、逆にフィリピンへの入国ヴィザ発給を拒否した。[57]

また 3 月にラスベガスで開催される ASEAN-US 会議にトランプ大統領が正式にドゥテルテ大統領を招待したものの、ドゥテルテ大統領はヴィザを拒否されることを嫌って出席を辞退した。さらにフィリピンのロナルド・“バト“・デラ・ロサ上院議員が 1 月 22 日、アメリカ国務省にヴィザ発給を拒否されたことを公表すると、ドゥテルテ大統領は主権侵害であるとして激怒し、VFA 破棄の意向を発表して比米両国に論争を起こした。2 月 10 日にはフィリピン上院が VFA 破棄再考を大統領に要求する決議を反対票なし（デラ・ロサ議員

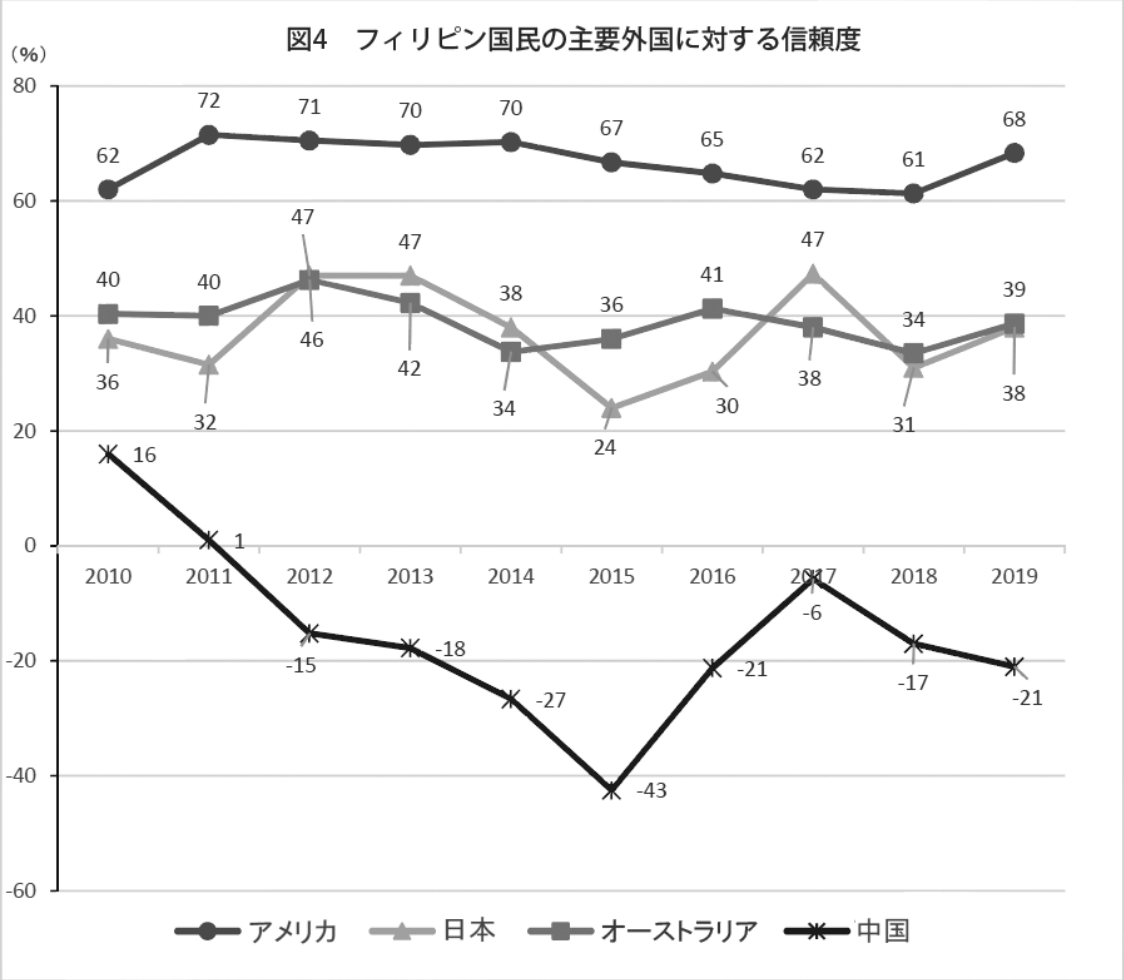
のみ棄権）で採択したにもかかわらず、翌日、フィリピン外務省は大統領の指示を受けて在比アメリカ大使館に正式に VFA の破棄を通告した。破棄通告は 180 日間後に発効するが、VFA が撤廃されれば VFA を拡充するための EDCA も無効となり、米軍がフィリピンに寄港・滞在することは困難になる。なお 2020 年 2 月 15 日現在、アメリカのトランプ大統領は VFA 撤廃をアメリカ側の財政支出削減になるとして歓迎しているが、国務省･国防総省･在比アメリカ大使館のいずれもが危機感を表明している。[58]

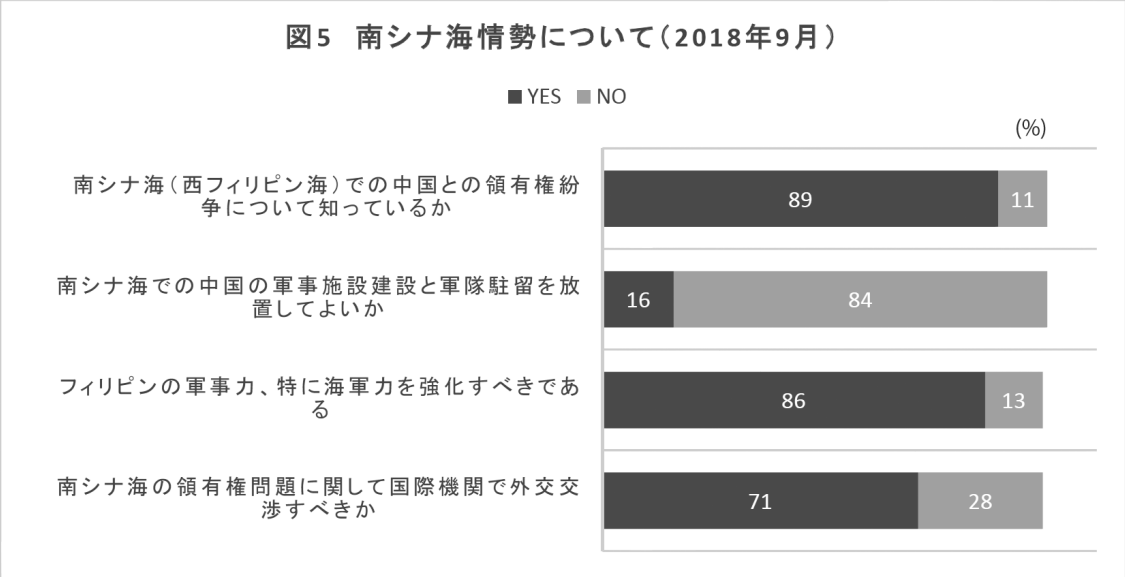
上院議員個人へのヴィザ発給拒否を VFA 撤廃の根拠とするのは、一部の有識者の間で厳しく評されているように、「ドゥテルテ大統領の『中国への転向』を弁明する方便」であろう。しかもデラ・ロサ自身も自分のヴィザ問題が大問題への引き金となり、困惑している状況である。では VFA 撤廃はフィリピンにとって利益となるのか。フィリピン上院議会が 1991 年に比米軍事基地協定を撤廃し「米軍を追い出した」際も、戦略的ニーズよりもポスト・マルコス期のナショナリズムが大きく作用した側面がある。VFA はその後国防能力に欠けるフィリピン政府・議会の側が米軍の再訪を求めた結果であり、フィリピン上院での批准決議を経て成立した。ゆえに VFA 撤廃の是非を上院に諮るべきであるという主張も強い。アメリカにとっては VFA 撤廃は戦略的に損失ではあろうが、インド太平洋地域ではフィリピン以外の多くの国とも協力関係を結んでいることを考えれば、南シナ海での FON の継続は可能であろう。他方でフィリピンにとっては VFA が撤廃されればバリカタンなど開発協力やテロ対策目的の国内での合同軍事演習（もしくは「軍事演習」という名のアメリカの援助活動）も実施できなくなり、非常に大きな損失となることは明らかである。しかも有事の際にアメリカの関与を得るための法的根拠は同盟関係の根幹である相互防衛条約のみとなるが、それも米軍の即時出動を約束しているわけではなく、「双方の憲法上の手続きに則って」対応すると規定されているだけである。地位協定の役割を果たす VFA が撤廃されれば、相互防衛条約は単なる「ペーパー条約」となる恐れがある。

6. フィリピン世論調査 2018-2019 年

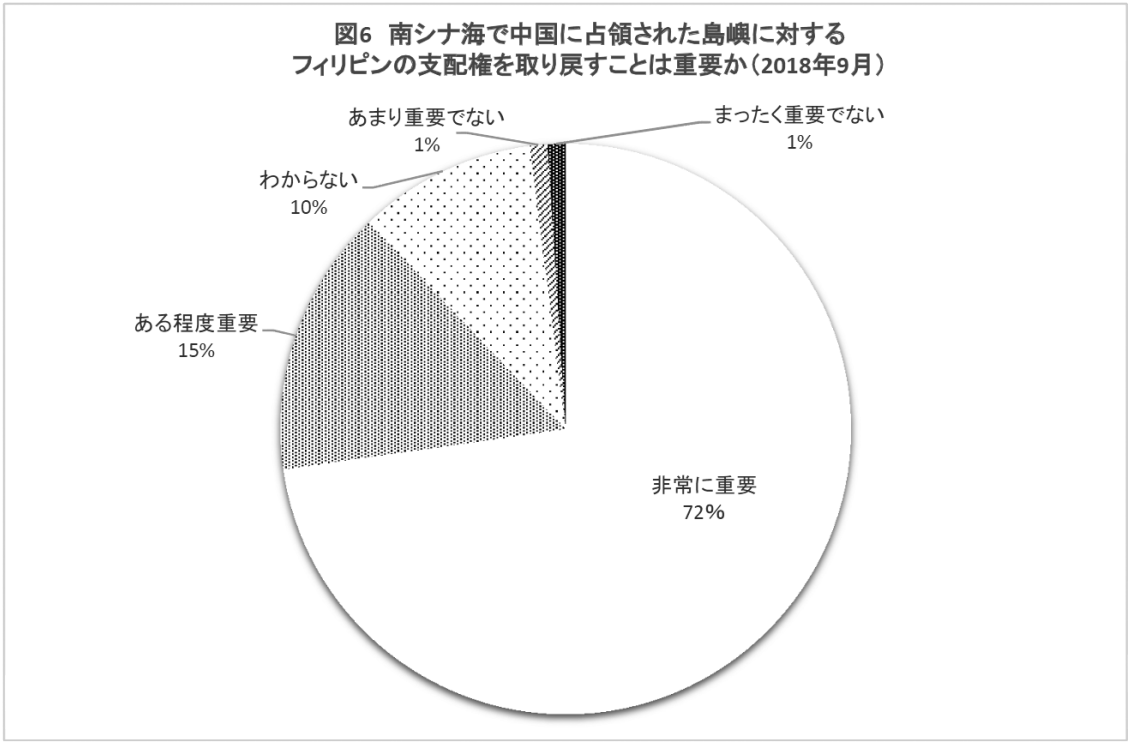
以上、ドゥテルテ政権の対外関係と国益認識を検討してきたが、以下ではフィリピン世論の動向を概観する。なお「合計信頼度」「合計支持率」のように「合計」とある場合には、「信頼する、支持する」割合から「信頼しない、支持しない」割合を引いた数字であるため、30 ～ 50% は「良好」、50% を超えると「大変良好」な指標であると見なされる。

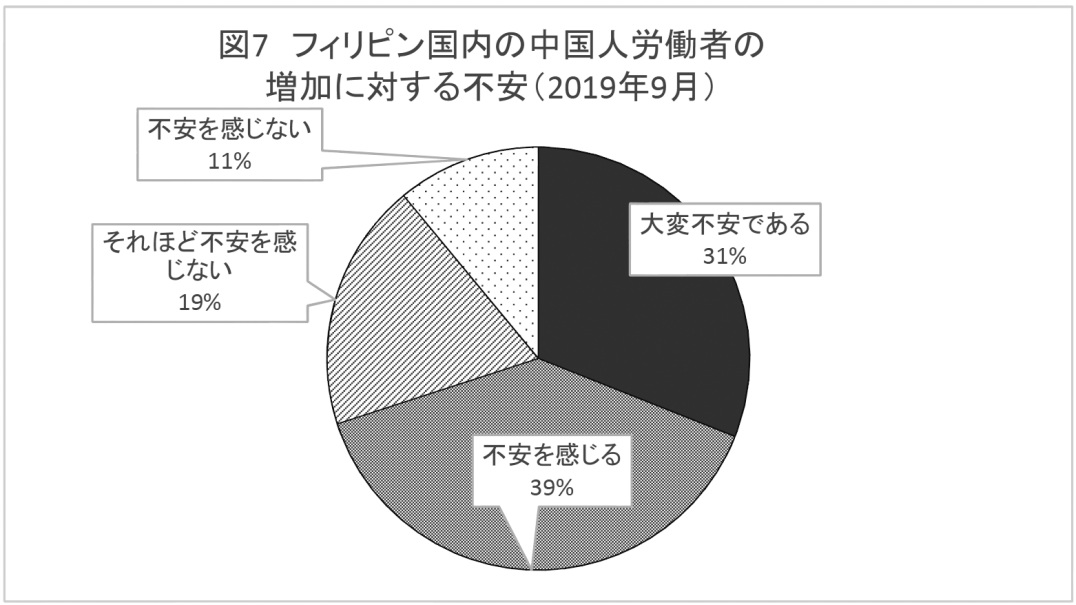
まず主要外国に対する合計信頼度（図 4）[59] では、フィリピン国民のアメリカへの高い信頼感が続いていることがわかる。毎回の調査のたびに世論の 10% 前後が「信頼していない」と答えるものの、7 ～ 8 割程度の人々が「大変信頼している」と回答し、合計支持率としては 6 ～ 7 割という高さである。日本とオーストラリアに対する信頼度も概ね良好である。しかし中国への信頼度は南シナ海への中国進出が著しくなった 2010 年ごろから急激に悪化し、アキノ政権期には著しく低下した。現在は当時よりは多少改善されたものの、依然としてマイナス（「信頼しない」が「信頼する」を上回る）の世論である。この背景には南シナ海問題での対立のほか（図 5，6）[60]、増大しつつある中国の経済的なプレゼンスに対する不安感の高まりがある（図 7）[61]。すなわち積極的に中国資本を導入しようとしている政権側と国民の間には対中認識にかなりのギャップがあるといえよう。一方でドゥテルテ大統領がアメリカによるフィリピン防衛へのコミットメントに疑義を持っているのに対し





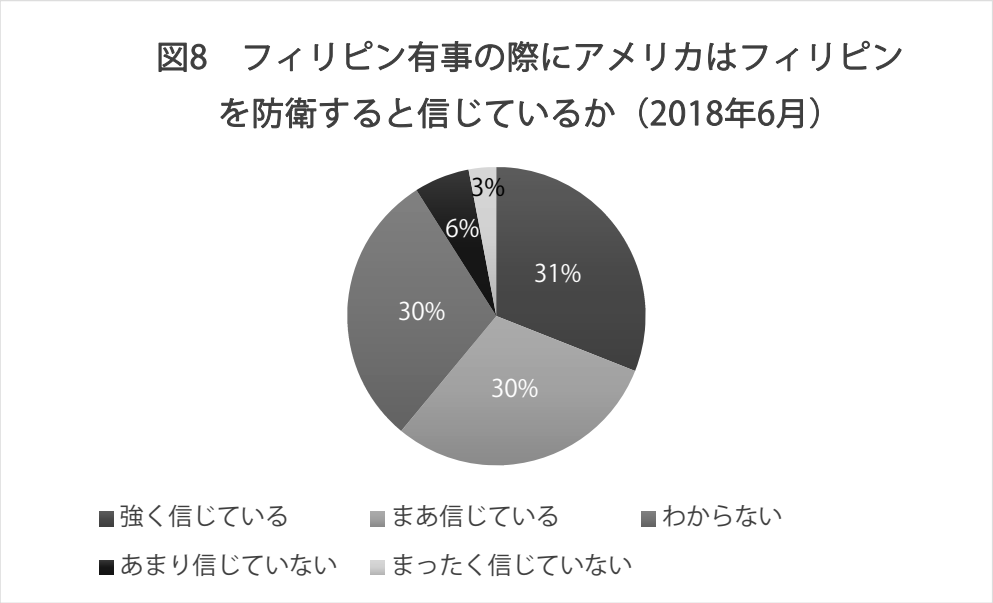
て、アメリカが防衛してくれることを信じている国民は 6 割に上る（図 8）[62]。このような対米友好感情を反映してか、中国よりもアメリカとの関係のほうが重要であると答える割合のほうが圧倒的に高い（図 9）[63]。またこうした対米好感情の背景には、近年のアメリカ

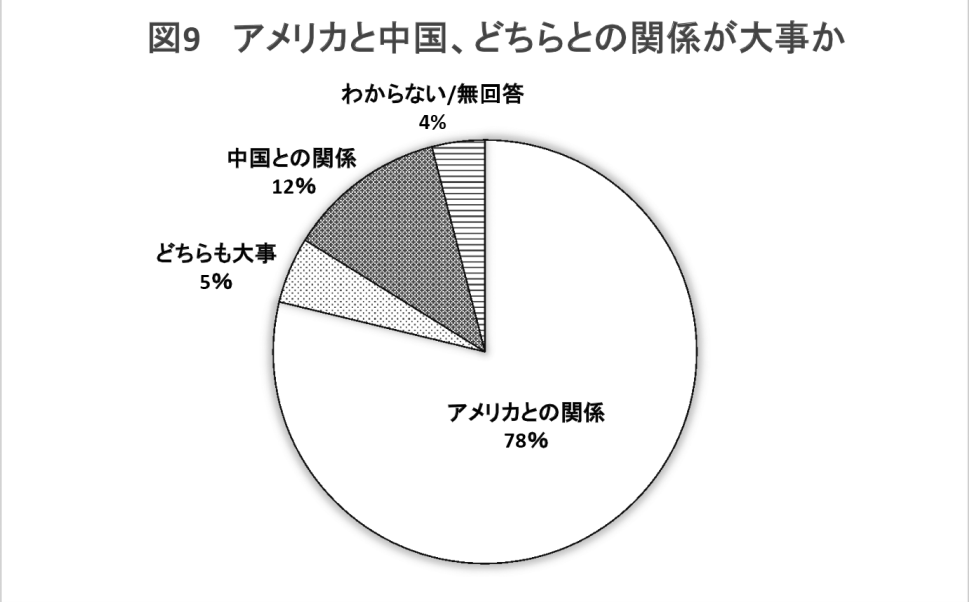




への移民の急増も指摘できよう。

しかし対外関係や対中国認識で政権と国民の間にギャップが存在しているにもかかわらず、ドゥテルテ大統領と政権に対する国民の支持率は依然として非常に高い（図 10）。1986 年のピープル・パワーのあとコラソン・アキノ政権から開始されたこの世論調査では、アロヨ政権までの過去の政権への合計支持率は、30% を上回ることはほとんどなく、特にアロヨ政権の支持率は著しく低かった。アキノ三世前政権では支持率が大幅に好転したが、ドゥテルテ政権はさらに高い支持率を維持している（図 11）。政策的にも 2018 年との比較でみると、戒厳令や麻薬撲滅対策では超法規的殺人等の人権侵害が多くあると認識する人





が 75% に上る一方で（図 12）[64]、貧困対策や国内開発、テロとの戦い等ではおおむね高い支持を得ている（図 13）[65]。

これらの世論調査からは、国民の多くがドゥテルテ大統領および政権の非人道的な麻薬撲滅作戦やテロ対策の非人道的な面に対しては批判的で、中国の経済浸透に対しては懸念を持ちながらも、基本的には大統領の国内政策によって治安が安定し経済発展が続いていることを支持する傾向が非常に強いと判断できる。そしてそのためには領土問題には不安を抱えつつも中国との良好な関係構築は不可欠と考えているのであろう。ただし外交政策と南シナ海政策への支持率が他への支持率よりも低く 5 割超にとどまり、「不明・未回答」が増えていることから、積極的支持というよりはフィリピン国民の複雑な心境が表れていると見ることができよう。

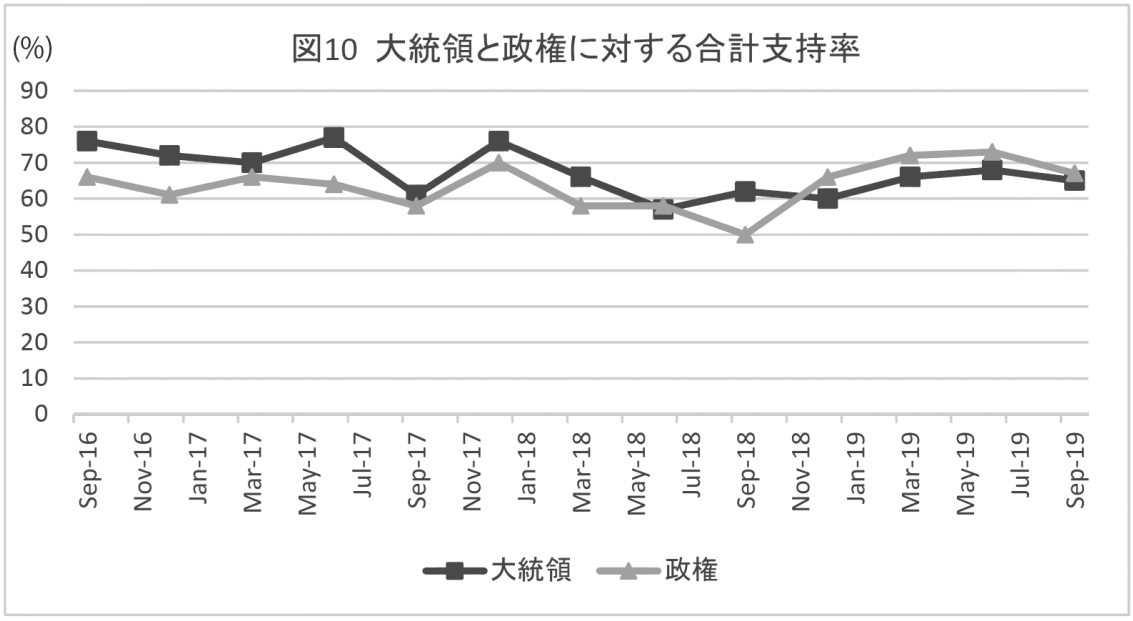
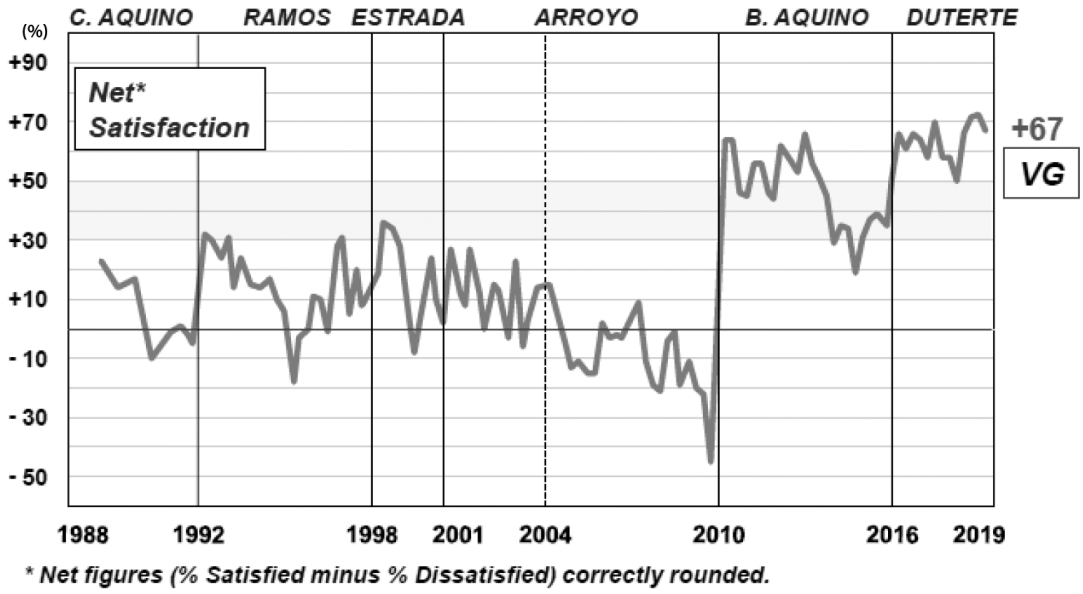


図 11　歴代のフィリピン政権に対する国民の合計支持率



むすびにかえて

本論文ではドゥテルテ政権前までのフィリピンの対外関係を踏まえたうえでドゥテルテ政権の考える「国家安全保障」観を分析し、ドゥテルテ政権下のフィリピンがどのような国家建設を目指していかなる外交関係を模索しているのかを検討した。

ロドリゴ・ロア・ドゥテルテが大統領に就任した 2016 年は、フィリピンを取り巻く経済および安全保障環境が大きく変化しつつある時期であった。南シナ海における領有権問題は以前から存在していたものの、2010 年代から中国が埋立や軍事施設建設活動を著しく活発化させて国際社会の懸念を高めた。南シナ海仲裁裁判ではフィリピンが勝利したものの、中国はこれを無視した。他方、フィリピンと中国との通商関係も 2010 年代に著しく拡大し

図12　超法規的殺人等の人権侵害はあるか（2019年12 月）

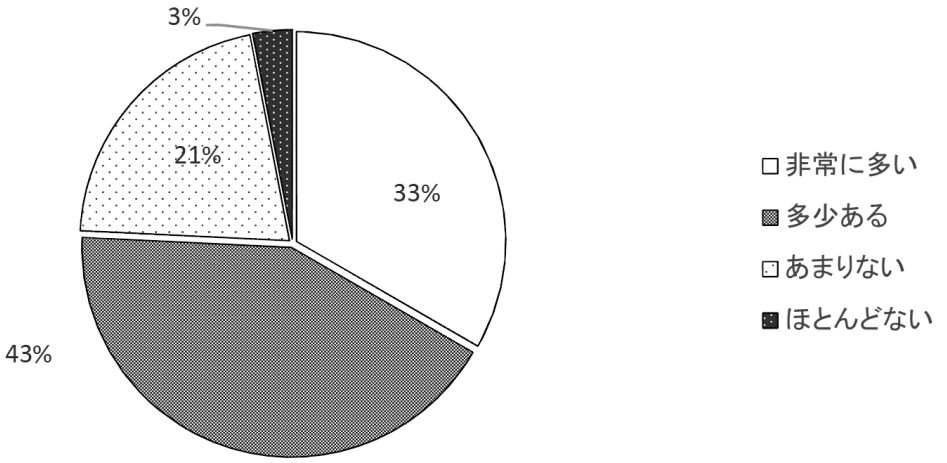
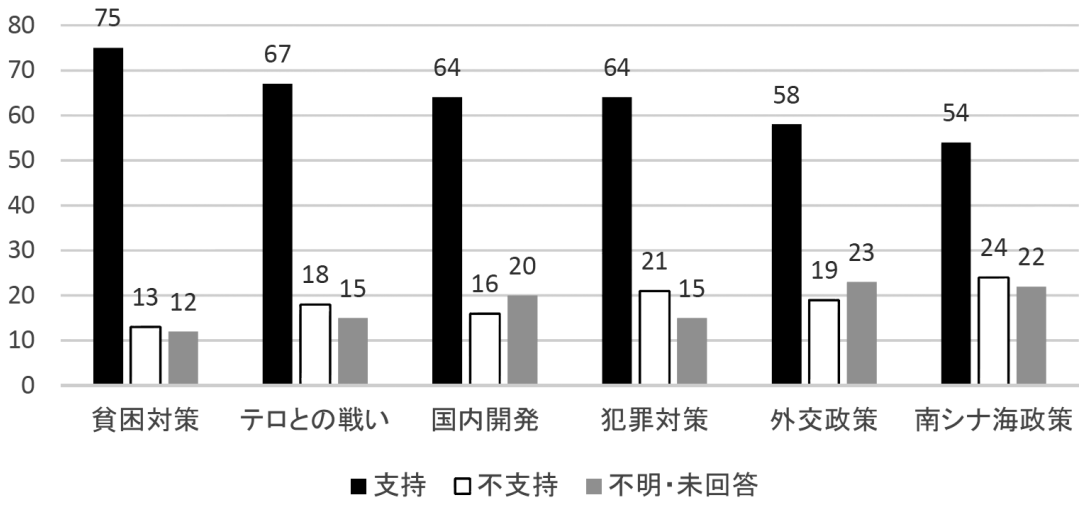


図13　政府の諸政策に対する支持・不支持率（%、2019年12月）



ており、前政権が軌道に乗せた経済成長を継続させ国内のインフラ整備や貧困対策を推進するためには、中国からも多くの経済援助や投資が期待される状況であった。

こうした状況のもとで発足したドゥテルテ政権は、フィリピンの「国家安全保障」の最大の規定要因として国内の政治的社会的安定と経済繁栄を掲げ、国内鎮圧や公共の安全、そして国民生活の向上のための対策を最優先する政策を推進しつつある。南シナ海領有権問題については「国家安全保障戦略」全体のなかでこれを相対化し、中国との衝突を避けつつフィリピンの国益を最大化し BBB 計画を推進するために良好な中比関係を構築することを優先してきた。2016 年仲裁裁定を原則的に維持する立場をとりつつも、実質的には棚上げして中国からの投資や援助を引き出すために、友好関係を維持しつつ海洋の共同開発やフィリピン漁業の安全を図ることで国民の理解を得ようとしてきたのである。その結果、

2018 年以降は中国のフィリピンへの ODA や直接投資も拡大したが、これは同年の中比共同宣言や多数の MOU にも見られるとおり、中比双方が望んだことであった。

ドゥテルテ大統領の「中国への転向」（China Pivot）とも評されるこのような対中接近姿勢は、フィリピンの親米反中派からは批判されるが、政権の目指す国家目標や経済関係、アジア太平洋地域の国際情勢を考えれば理解できよう。

他方で、長年の盟友であるアメリカとの関係も、ドゥテルテ大統領の就任直後の反米的なレトリックは際立って国際社会の注目を浴びたものの、実際には閣僚らによって穏健化され、従来から大きく外れるものではなかった。輸出入ではアメリカは依然としてフィリピンの主要相手国であるし、災害時にはまずアメリカからの支援が投入される。2017 年前半こそ合同軍事演習が若干縮小されたが、南シナ海における中国の軍事活動を前に、2018 年度以降はむしろ比米間の軍事協力関係は強化され、合同軍事演習の回数、規模、内容ともこの 2 年間で拡充されつつある。フィリピンは国防面ではアメリカに依存せざるを得ないのである。しかしフィリピンの主権国家としての尊厳にこだわるドゥテルテ大統領は、彼自身の国内政策に対するアメリカからの批判を嫌い、介入されると著しく反発する傾向がある。2020 年 1 月下旬からフィリピンの人権状況へのアメリカの介入を契機に VFA 撤廃問題が浮上しているが、それに対するフィリピン内外の懸念は大きい。そうした不安定要素を考慮すると、今後の比米関係もドゥテルテ個人の一存や 2022 年大統領選挙の結果（フィリピンでは二選はない）に左右される可能性がある。

フィリピン国民のドゥテルテ政権に対する支持率は極めて高い。南シナ海問題への対応や人権問題に関しては政策への不満が高く、また対外認識においても国民の間では圧倒的に親米派が多く中国に対する脅威認識が強い。にもかかわらず大統領および政権に対して高い支持率が維持されていることの背景には、堅調なフィリピン経済の発展とそれを支えるドゥテルテ政権の開発推進政策、そして犯罪が現実に減少し安全な社会になりつつあるという国民の実感がある。

2020 年 1 月で政権発足から 3 年 7 カ月が経過したが、おそらく残りの 2 年余の任期中（大統領任期は 6 年 1 期のみ）も米中それぞれとの関係の中で得られる利益を最大化し、ASEAN 諸国や日豪など近隣諸国との良好な関係の維持をはかりながら『NSS 2018』に掲げた政策を追求していくものと思われる。

―注―

1 Committee on Foreign Relations and the Committee on National Defense and Security, Philippine Congress, “Joint Report on the Agreement between the Government of the Republic of the Philippines and the United States of America regarding the Treatment of United States Armed Forces Visiting the Philippines,” 1999.（以下 VFA Report と記す）

2 Ibid.

3 “What you need to know about EDCA,” Apr 14, 2016, CNN International, <http://cnnphilippines.com/news/2016/01/13/what-you-need-to-know-about-edca.html>, accessed on Jan 18, 2018.

4 “An Act to Amend Certain Provisions of Republic Act no.3046, as Amended by Republic Act No.5446, to Define the Archipelagic Baseline of the Philippines and for Other Purposes,” Republic Act No. 9522, Mar 10, 2009.

<http://www.lawphil.net/statutes/repacts/ra2009/ra_9522_2009.html>, accessed on Jan 18, 2018.

5 石原敬浩「米国にとっての「航行の自由」（Freedom of Navigation）－ FON 報告書の分析を中心に－」『海幹校戦略研究』2016 年 11 月（特別号）、79 ページ。

6 Statement by Albert F. Del Rosario, Secretary of Foreign Affairs of the Philippines, Before the Permanent Court of Arbitration, The Hague, Netherlands, "Why the Philippines Brought this Case to Arbitration and its Importance to the Region and the World," Jul 7, 2015, <http://globalnation.inquirer.net/126835/duterte-to-military-attaches-ph-not-out-for-war-china-should-just-let-us-fish-in-seas>, accessed on February 5, 2018.

7 "Rotational Contingent Air Force," Press Release, September 26, 2016, U. S. Embassy in the Philipppines <https://ph.usembassy.gov/rotational-air-contingent-philippines/>, accessed on Feb 5, 2018. Benjamin Stratton, "Pacific Air Forces A-10s, HH-60s Fly First Air Contingent Missions in Philippines," Apr 22, 2016, U.S. Indo-Pacific Command HP http://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/741238/pacific-air-forces-a-10s-hh-60s-fly-first-air-contingent-missions-in-philippines/ , accessed on Feb 5, 2018.
この後同種の訓練が同年 6 月、9 月、2017 年 1 月に実施されている。Christine O. Avendaño, " EDCA Challenged in Supreme Court," May 27, 2014, *Philippine Daily Inquirer*, http://globalnation.inquirer.net/105126/former-senators-ask-sc-to-declare-edca-unconstitutional , Renato DeCastro, "Philippine Supreme Court Approves EDCA: Unlocking the Door for the Return of U.S. Strategic Footprint in Southeast Asia," Asia Maritime Transparency Initiative, https://amti.csis.org/

8 Makitas Santos, "Philippines wins arbitration case vs. China over South China Sea, " INQ.net, Jul 12, 2016. <http://globalnation.inquirer.net/140358/philippines-arbitration-decision-maritime-dispute-south-china-sea-arbitral-tribunal-unclos-itlos> , accessed on Jan 11, 2020. PCA Case Nº 2013-19, in the Matter of the South China Sea Arbitration before an Arbitral Tribunal Constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Conention on the Law of the Sea between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China, Award, Jul 12, 2016, pp.471-478. <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/07/PH-CN-20160712-Award.pdf> accessed on Jan 11, 2020.

9 ロドリゴ・ドゥテルテがダバオ市長を務めたのは、1988 ～ 1998 年、2001 ～ 2010 年、および 2013 ～ 2016 年である。2010 ～ 2013 年には副市長を務めたが、この期間およびドゥテルテの大統領就任後のダバオ市長は娘のサラ・ドゥテルテである。Carolyn O. Arguillas, "Rodorigo Roa Duterte: 16th President, first Mindanawon to lead the country," Mindanews, May 11, 2016, <http://www.mindanews.com/top-stories/2016/05/rodrigo-roa-duterte-16th-president-first-mindanawon-to-lead-the-country/> accessed on Feb 5, 2018.

10 Jerome Aning, Tarra Quismundo, "US Stops Sale of Assault Rifles to PNP," INQ.net, Nov 2, 2016. <http://newsinfo.inquirer.net/838789/us-stops-sale-of-assault-rifles-to-pnp> accessed on Nov 2, 2016. Leila B. Salaverria,"Duterte Threatens to Revoke VFA after US Agency Defers Aid," INQ.net, Dec 17, 2016. <http://globalnation.inquirer.net/150797/duterte-threatens-revoke-vfa-us-agency-defers-aid> accessed on Dec 17, 2016.

11 Nestor Corrales, "Duterte Warns China: If You Invade PH, It Would be Bloody," Aug 6, 2016, <http://globalnation.inquirer.net/143215/duterte-warns-china-if-you-invade-ph-it-would-be-bloody#ixzz57KtRDK82> accessed on Aug 6, 2016. 鈴木有理佳「2016 年のフィリピン」『アジア動向年報 2017』アジア経済研究所、2017 年、331 頁。

12 "Full Text: Joint Statement of the Philippines and China," *Philippine Star*, Oct 21, 2016, <https://beta.philstar.com/headlines/2016/10/21/1636345/full-text-joint-statement-philippines-and-china> accessed on Oct 21, 2016.

13 2002 年 ASEANDOC では、①南シナ海をめぐる紛争の平和的解決を目ざし敵対的行動を控えること、②軍の相互交流や環境調査協力の実施により信頼醸成をはかること、の 2 点において合意した。鈴木早苗「南シナ海問題をめぐる ASEAN 諸国の対立」IDE-JETRO ホームページ、世界を見る眼、2012 年 7 月 <http://www.ide.go.jp/library/Japanese/ Research/Region/Asia/Radar/pdf/201207_suzukisanae.pdf> accessed on Aug 8, 2017

14 Nestor Corrales, "Duterte Says He'll Set Aside Arbitra Ruling on South China Sea," INQ.net, Dec 17, 2016, <http://globalnation.inquirer.net/150814/duterte-says-hell-set-aside-arbitral-ruling-on-south-china-sea> accessed Dec 17, 2017.

15 Ian Storey, "Assessing the ASEAN-China Framework for the Code of Conduct for the South China Sea,"

Perspective, No.62, 2017 (Aug 8, 2017).

16 Pathricia Ann V. Roxas, “Duterte: south China Sea Dispute is ‘better Left Untouched’” INQ.net, Nov 12, 2017, <http://globalnation.inquirer.net/161911/duterte-south-china-sea-dispute-china-vietnam-asean-taiwan> ; Nestor Corrales, “Duterte on south China Sea: It’s not time for agression,” Nov 12, 2017, <http://globalnation.inquirer.net/161853/duterte-south-china-sea-xi-jinping-bilateral-meeting-vietnam-maritime-dispute-west-philippine-sea> accessed on Nov 12, 2017.

17 Anthony H. Cordesman with Joseph Kendall, “Chinese Strategy and Miitary Modernization in 2016,” Center for Strategies and International Studies, Dec 8, 2016.

18 Jeanette I. Andraede, “PH Helpless vs China-Yasai,” INQ.net, Dec 17, 2016, <https://globalnation.inquirer.net/150809/ph-helpless-vs-china-yasay> accessed on Dec 17, 2016.

19 仲裁裁定の当日、ヤサイ外務長官が「うれしくなさそうな」様子で発表したことがフィリピン国内で話題になった。この件に関するロレンザナ国防長官の後日談では、アメリカのアシュトン・カーター国防長官から仲裁裁定前日の電話でフィリピンに好意的な裁定が出ることを知らされ、中国を刺激しないために「抑制的に振る舞うよう」忠告を受けたこと、そしてこの忠告を受けて裁定前にフィリピン閣議において「喜びすぎない」ことと「中国に対して強硬姿勢に出ない」ことを決めたという。Jaymee T. Gamil, “Defense Chief: US Helped PH Renew Friendship with China,” INQ.net, Nov 24, 2018, <https://globalnation.inquirer.net/171655/defense-chief-us-helped-ph-renew-friendship-with-china#ixzz5XyZGLqtM>; Gamil, “Lorenzana: Seas ours but PH Military Weak,” INQ.net, Nov 25, 2018, <https://globalnation.inquirer.net/171667/lorenzana-seas-ours-but-ph-military-weak#ixzz5XsTfL69p> accessed on Nov 27, 2018.

20 ドゥテルテ大統領は、2016 年 10 月の訪中時に中国の習近平主席との会談で南シナ海領有権問題で中国と対立しかけた経緯をのちの講演会等で明らかにしている。彼は中国・ベトナム・マレーシアなどが油田等の資源を有するのに対してフィリピンが資源に乏しいことを訴え、領有権を強硬に主張したという。それに対して習近平主席は彼がそのような態度では「すべてが台無し」「フィリピンが強硬に主張するなら戦争になる」と反論し、代わりに援助を申し出たという。Allan Nawal, “Duterte justifies diplomacy with China on disputed territory,” INQ.net, April 27, 2018, <http://globalnation.inquirer.net/166274/duterte-justifies-diplomacy-china-disputed-territory-president-duterte-china-palace-bilateral-talks#ixzz5DwmcvP58> accessed on Nov 27, 2018.

21 Marlon Ramos, “PH urged to unite with rival claimants in opposing China’s militarization,” INQ.net, May 22, 2018, <http://globalnation.inquirer.net/167163/ph-urged-unite-rival-claimants-opposing-chinas-militarization#ixzz5GFlWxarA> accessed on May 23, 2018.

22 International Trade Center, Trade Map-International Trade Statistics <http://www.intracen.org/> accessed on Jan 11, 2020.　グラフは筆者作成。

23 *National Security Policy 2017-2022: for Change and Well-being of the Filipino People*. National Security Council of the Republic of the Philippines, issued on April 4, 2017. Hereafter cited as *NSP 2017-2022*.
<http://www.nsc.gov.ph/attachments/article/NSP/NSP-2017-2022.pdf> accessed on Nov 23, 2018.

24 *National Security Policy 2011-2016: Securing the Gains of Democracy*, National Security Council of the Republic of the Philippines, undated (issued by President Aquino’s Memorandum Order No.6, October 21, 2010). Hereafter cited as *NSP 2011-2016*.
<http://www.nsc.gov.ph/index.php/national-security-policy-2011-2016>
accessed Nov 23, 2018.

25 *NSP 2011-2016; NSP 2017-2022*.

26 Ibid.

27 Mico A. Galang, "US, China, and Duterte’s ‘Independent Foreign Policy’," The Diplomat, Apr 6, 2017, <https://thediplomat.com/2017/04/us-china-and-dutertes-independent-foreign-policy/> accessed December 28, 2019.

28 *National Security Strategy 2018: Security and Development for Transformational Change and Well-Being of the Filipino People*, issued on May 16, 2018,
http://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2018/08aug/20180802-national-security-strategy.pdf accessed on Nov 24, 2018. 本論文では WEB バージョンではなく pdf のページ番号を採用した。この『国家安全保障戦略 2018』の内容は以下の通り。
Forward

Executive Summary
Ch.1 Introduction
Ch.2 The Strategic Environment
Ch.3 The National Security Framework
Ch.4 The Strategy
Ch.5 Strategic Lines of Action
Ch.6 Enhanced National Security Organization
Ch.7 Conclusion: A Call for Unity
Annex A. Threats and Challenges to National Security (National Security Policy 2017-2022)
Annex B. List of Strategic Industries for National Security and Economic Development

29 *NSS 2018*, pp. 3-4.

30 Ibid., pp. 17-47.

国家安全保障アジェンダ 12 カ条

第 1 条　公共の安全の保障、グッド・ガバナンスの実現（行動計画 30 項目）
・テロ活動、反政府活動、転覆活動への対策　・超国家犯罪対策
・公共の安全、法の徹底、人権擁護　・ガバナンスの向上

第 2 条　健康上の脅威の縮小（行動計画 12 項目）
・健康と栄養に関する脅威への対処　・不法麻薬対策

第 3 条　ダイナミックで持続可能な経済（行動計画 7 項目）
・私企業、外国企業、軍部の連携による戦略的産業分野の強化
・都市機能の分散と成長センターの創造　・教育改革、科学技術能力向上

第 4 条　食料と水の安全保障（行動計画 12 項目）
・食料安全保障、農業改革、灌漑整備
・水の安全保障、水資源管理、先住民の権利保護、環境保全

第 5 条　国家主権の維持と領土保全（行動計画 5 項目）
・抑止力と自衛力の向上　・外国軍隊、外交使節との関係拡大
・海上での国境を接する国、海洋の利益を共有する国との協力関係および平和的アプローチの強化
・二国間、地域的、グローバルメカニズムの強化、法の支配、紛争の平和的解決

第 6 条　国家の伝統、文化、価値への関心と自尊心のさらなる醸成（行動計画 6 項目）
・歴史的文化的遺産の保護
・フィリピンムスリムや先住民を含め多様な歴史と文化の尊重

第 7 条　人間の安全保障、環境安全保障（行動計画 8 項目）
・持続可能なアプローチによる貧困削減、環境保護、繁栄の確保
・気候変動への対応　・災害対策　・教育　・地方都市の効率化

第 8 条　エネルギー安全保障の実現（行動計画 7 項目）
・国内燃料資源の生産と分配　・海洋資源や再生可能エネルギーの開拓
・エネルギー安全保障実現のための国際的パートナーとの連携

第 9 条　海と空の安全保障（行動計画 5 項目）
・国防に必要な装備の認定
・領空領海の安全保障と、各管轄省庁の能力と法と資金のニーズの調和
・領海意識を国民に浸透させる

第 10 条　国際関係の強化（行動計画 4 項目）
・二国間関係の拡大、同盟関係と戦略的パートナーシップの強化、すべての国々との友好協力関係の構築
・地域的機構および国際機構への関与、協力関係の拡大　・在外公館の拡充
・国家的展望を実現するための安全保障、軍事、社会経済外交の拡大

第 11 条　サイバーセキュリティとサイバーインフラの整備（行動計画 6 項目）
・国家サイバーインテリジェンス能力の強化、ビジネスとの協力
・専門家の育成と国際協力

第 12 条　主要交通インフラの改善とセキュリティ（行動計画 7 項目）

・交通システムの拡大とセキュリティ保全
・全国規模での島嶼間交通網の発展
・地下鉄および長距離鉄道の整備、自動ゲートウェイシステムの構築

31 Ibid.

32 鈴木有理佳「2018 年のフィリピン」『アジア動向年報 2019 年』アジア経済研究所、2019 年、315 頁。

33 International Criminal Court HP, Preliminary Examination, the Philippines, <https://www.icc-cpi.int/philippines> accessed on Jan 10, 2020.

34 "World Economic Outlook," International Monetary Fund HP, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/02/weodata/index.aspx> accessed on Mar 1, 2019. 若者の失業率については、Index Mundi <https://www.indexmundi.com/> の ILO 見込みを利用した。

35 Table 1. First Semester Per Capita Poverty Threshold and Poverty Incidence among Families, by Region and Province: 2006, 2009, 2012 and 2015, Philippine Statistical Authority, <https://psa.gov.ph/poverty-press-releases/nid/63819> accessed on Feb 28, 2019. 国内の各州（Region）ごとの貧困率が掲載されている。

36 Build, Build, Build Project もしくは Build, Build, Build-Jobs, Jobs, Jobs Project. <http://www.build.gov.ph/> accessed on December 23, 2018.　本節でのドゥテルテ政権の BBB 計画に関する説明については、特にあらためて注を付す箇所以外はこのホームページからの情報である。<https://bcda.gov.ph/> accessed on Feb 28, 2019. 詳細は筆者の 2018 年度報告書を参照されたい。

37 OECDhttps://stats.oecd.org/ の統計データより筆者作成（2020 年 1 月 10 日）。具体的な金額は以下のとおり。（百万米ドル）

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
日本	591.6	394.18	437.89	802.59	782.29	594.46	2712.68	211.99	453.2
韓国	264.38	74.1	51.5	275.85	146.4	37.28	148.49	20.11	193.37
フランス	2.96	180.52	1.92	3.09	6.06	130.39	97.79	62.34	117.39
アメリカ	170.59	128.58	599.91	161.72	206.01	246.93	175.4	137.87	115.25
オーストラリア	51.42	97.53	89.07	135.61	118.68	116.58	98.80	57.41	53.93
ドイツ	70.02	40.81	45.26	38.14	31.14	57.86	38.38	33.36	36.93
その他多国間機関合計額	65.55	79.95	2.37	193.84	49.23	87.18	37.02	26.23	20.8
カナダ	8.35	10.89	4.65	6.98	67.98	48.63	26.29	9.52	16.64
国連機関合計額	10.79	10.96	14.17	38.11	17.8	18.81	10.47	20.57	11.47
イギリス	4.25	0.81	1.83	3.17	88.03	5.12	11.21	4.23	9.65
イタリア	3.38	2.05	33.47	3.91	5.41	9.22	2.67	1.03	7.61
ベルギー	7.27	5.15	5.01	4.50	5.12	7.05	5.08	5.04	3.52
フィリピンへのODA総額	1,387.30	1,110.43	1,353.06	1,738.91	1,722.94	1,500.75	3,388.02	633.93	1,068.25

OECD の 2017 年のデータからはフィリピンへの ODA 提供国としては中国は出ていない。

38 NEDA, ODA Portfolio Review Report 2017, <http://www.neda.gov.ph/official-development-assistance-page/> accessed on Jan 13, 2020.

39 2018 年 6 月時点のフィリピンへの ODA の割合については、NEDA から引いた Asia Times の記事を引用した。<https://www.asiatimes.com/2018/12/article/the-meager-truth-of-chinas-aid-to-the-philippines/> accessed on Jan 10, 2020.

40 JETRO ビジネス短信「2018 年の直接投資認可額は中国が首位、インフラ投資が牽引」（フィリピン）、2019 年 3 月 18 日、<https://www.jetro.go.jp/biznews/2019/03/8a87c7cb743d33f2.html> 2020 年 1 月 12 日アクセス。

41 JETRO『世界貿易投資報告』2011 ～ 2019 年度より筆者作成。

42 *NEDA Annual Report 2018*, <http://www.neda.gov.ph/wp-content/uploads/2019/07/NEDA-Annual-Report-2018.pdf > accessed on Dec 13, 2019.
略語の訳は以下のとおり。アルファベット順。ADB（アジア開発銀行）、BCDA（基地跡地開発庁）、DENR（環境天然資源省）、DILG（自治省）、DOF（財務省）、DOT（運輸省）、DPWH（公共事業高速道路省）、DTI（通商産業省）、IFAD（国際農業開発基金）、JICA（国際協力機構）、JV（ジョイントベンチャー）、KEDCF（韓国経済開発協力基金）、KEXIM（韓国輸出入銀行）、MWSS（首都圏上下水道システム）、NDC（全国開発会社）、NIA（全国灌漑庁）、PPP（民間･公共共同出資事業［第 3 セクター］）。

43 JETRO『世界貿易投資報告』2019 年度、4 ページ。

44 “Full Text of China-Philippines Joint Statement,” Belt and Road Portal, Nov 21, 2018, <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/zchj/sbwj/72453.htm> accessed on Nov 23, 2018.

45 Ibid.
中比間で交わされた 29 の MOU の内容は以下の通り。本文においては以下を 5 つのカテゴリにまとめた。
1. 一帯一路構想の枠組みでの中比協力
2. 南シナ海における石油・ガス開発協力
3. フィリピン外交省研修所と中国外交学院との協力
4. 2019-2023　中比文化交流に関する合意
5. 中比教育省による基礎教育における協力合意
6. フィリピン情報通信技術省と中国産業情報技術省の協力合意
7. フィリピン農業組合開発庁と中国農業農村省との間の農業組合に関する協力合意
8. インフラ整備プログラムに関する中比協力合意
9. 工業地帯の開発計画に関する協力合意
10. 緊急時人道金融支援に関する合意書の交換
11. ダバオ地域インフラ整備プロジェクト共同推進に関するフィリピン財務省と中国商務省との間の合意
12. 人道的金融支援に関する合意書の交換
13. ダバオ市高速道路計画の可能性予備調査実施に関する合意
14. パナイ島－ギマラス島－ネグロス島間橋梁建設の可能性予備調査実施協力に関する合意
15. 人民元決済制度に関する合意
16. フィリピン産生ココナツおよび冷凍フルーツの対中輸出時検疫に関するフィリピン農業省・衛生省と中国税関との間の合意
17. 経済技術協力に関する中比政府間合意
18. 天然資源開発の可能性予備調査実施協力に関するフィリピン財務省および中国国際開発協力庁との間の合意
19. コンテナ内部調査システムに関するプロジェクトについての交換公文
20. ダバオ川橋梁計画に関する交換公文
21. 中国が支援するマラウィ道路橋梁建設計画に関する交換公文
22. パンダ債発行に関する MOU
23. 新世紀水源カリワダム計画に関する借款についての合意
24.「安全なフィリピン・プロジェクト　第一段階」に関する商業契約
25. 新世紀水源カリワダムの商業契約
26. 工業地帯（インダストリアル・パーク）建設に関するフィリピン BCDA と中国葛洲壩集団公司（CGGC）との枠組み合意
27. フィリピン国鉄南部路線延長プロジェクトおよび南北線建設プロジェクトに関するコンサルティング契約
28. 人民元－フィリピンペソ為替市場の創設に反対しない旨の文書の手交
29. 中国工商銀行マニラ支店の営業許可書の手交

46 日本は長年にわたりフィリピンに対する第一の援助国であるが、この中比共同宣言が発表された 2018 年 11 月 21 日、日本も日本貿易振興機構（JETRO）と BCDA が中心となってマニラで「クラーク基地跡地開発関連都市開発セミナー」（英語名称　Seminar of the “New Clark City with Japan”）を開催している。これにはフィリピン側からディゾン BCDA 長官、BCDA ドミンゲス財務大臣、ジョクノ予算管理大臣、ペルニヤ NEDA 長官、トゥガデ運輸大臣、ビリヤール公共事業道路大臣、その他関連省庁の高官を含む 180 名（つまり BBB 政策関連省庁のトップ全員）、日本側からもクラーク基地跡地開発に関心を持つ、J-CODE, 日立製作所、NEC、東京ガス、ソフトバンクを含む 130 名、その他報道関係者が出席し、クラーク基地跡地開発に関する日本側の技術を総動員したマスタープランを発表した。「フィリピン・クラーク基地跡地開発関連都市開発セミナーを開催」日本貿易振興機構 HP, <https://www.jetro.go.jp/jetro/topics/2018/1811_topics5.html> 2019 年 3 月 1 日アクセス。

47 Leila B. Salaverria, “PH, China to Set Up Panel for Joint Exploration Deal,”INQ.net, Nov 23, 2018, <https://globalnation.inquirer.net/171606/ph-china-to-set-up-panel-for-joint-exploration-deal#ixzz5Xem5WHw0>

accessed on Nov 23, 2018; Consuelo Marquez, “Recto Believes PH Interest is Safe in Joint Exploration with China,” INQ.net, Nov 24, 2018, <https://globalnation.inquirer.net/171663/recto-believes-ph-interest-is-safe-in-joint-exploration-with-china#ixzz5XnRyvJ8K> accessed Nov 24, 2018; Consuelo Marquez, Roy Stephen C. Canivel, “EU, Philippines Sign 7 Contracts for Clean Energy Projects,” Dec 13, 2018, INQ.net, <https://globalnation.inquirer.net/172025/eu-philippines-sign-7-contracts-for-clean-energy-projects> accessed on Dec 6, 2019. マニラ首都圏の電力源であるマランパヤ天然ガス田は 2027 年ごろまでに枯渇すると予測されている。また現在未電化の貧困地域、とくにミンダナオ島コタバトやヤモグ、スールー諸島、北サマール、ヴィサヤなど 4 万世帯の電化をエネルギー省で計画している。

48 インターネット利用人口はフィリピン国民のほぼ 4 割であり、世界 69 カ国の比較において通信速度（67 位）を含めた総合的インターネット利用環境は最下位の 69 位であった。“The State Of Mobile Video,” Open Signal HP, <https://www.opensignal.com/reports/2018/09/state-of-mobile-video> accessed on Nov 24, 2018; “PH ranks 67th out of 69 countries for download speed,” *Manila Bulletin*, Sep 26, 2018, <https://technology.mb.com.ph/2018/09/26/ph-ranks-67th-out-of-69-countries-for-download-speed/> accessed on Nov 24, 2018.

49 Louie Diangson, “What We Know about Mislatel,” Yugatech Philippine Technology News, Nov 12, 2018, <https://www.yugatech.com/internet-telecoms/what-we-know-about-mislatel-the-3rd-telco-player/#dXjl8bYhXoRdH2o2.99> accessed on Nov 24, 2018.

50 “Under Pressure: Philippine Construction Provokes a Paramilitary Response,” Feb 6, 2019, Asia Maritime Transparency Initiative, https://amti.csis.org/under-pressure-philippine-construction-paramilitary-response/, accessed Dec 15, 2019.

51 Jeoffrey Maitem and Jojo Rinoza, “Philippines, China Agree to Seek South China Sea Solution,” Apr 26, 2019, *Benar News*, <https://www.benarnews.org/english/news/philippine/sea-talks-04262019134521.html> accessed on Dec 15, 2019.

52 Renato de Castro, “Balikatan 2019 and the Crisis in Philippine-China Rapprochement,” Asia Maritime Transparency Institute, <https://amti.csis.org/balikatan-2019-and-the-crisis-in-philippine-china-rapprochement/> accessed on Jan 15, 2020. なおバリカタンが過去最大規模だったのは 2015 年で、米軍 6000 名、フィリピン国軍 5500 名、オーストラリア軍 61 名からなる演習が実施された。
Kyle Rempfer, “US, Filipino and Aussie forces conduct premier military exercise, but don’t mention China,” Apr 11, 2019, <https://www.militarytimes.com/news/your-military/2019/04/11/us-filipino-and-aussie-forces-conduct-premier-military-exercise-but-dont-mention-china/> accessed on Jan 15, 2020.

53 “US, Philippines and Japan conclude Exercise Kamandag 3,” <https://www.naval-technology.com/news/us-philippines-and-japan-conclude-exercise-kamandag-3/>; accessed Jan 15, 2020; “Japan Military Joins Historic Philippine War Games,” <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/japan-military-joins-historic-philippine-war-games> accessed Jan 15, 2020.

54 比米二か国および多国間の軍事演習については、主に以下のサイトを参照した。
https://www.navy.mil/, https://www.marines.mil/, https://www.army.mil/, https://ph.usembassy.gov/, https://www.dvidshub.net/, http://www.dnd.gov.ph/
accessed during Dec 2019 ～ Jan 2020.

55 石原、前掲論文、79-84 ページ。
Teddy Ng, “US steps up freedom of navigation patrols in South China Sea to counter Beijing’s ambitions,” *South China Post*, Feb 26, 2019,
<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2186461/us-steps-freedom-navigation-patrols-south-china-sea-counter> accessed on Jan 16, 2020.

56 Ankit Panda, “South China Sea: US Destroyer Conducts Freedom of Navigation Operation Near Scarborough Shoal,” May 21, 2019, <https://thediplomat.com/2019/05/south-china-sea-us-destroyer-conducts-freedom-of-navigation-operation-near-scarborough-shoal/>,; Ankit Panda, “South China Sea: US Navy Warship Conducts Freedom of Navigation Operation Near Paracel Islands,” Sep 15, 2019, <https://thediplomat.com/2019/09/south-china-sea-us-navy-warship-conducts-freedom-of-navigation-operation-near-paracel-islands/>; Wu Shicun, “US-China Competition Will Heat up the South China Sea,” https://thediplomat.com/2019/11/us-china-competition-will-heat-up-the-south-china-sea/, Nov 08, 2019, *The Diplomat* HP, accessed on Jan 13, 2020.

57 H.Res.233, 116th Congress, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/233>, S.Res.142,

116th Congress, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-resolution/142>, accessed Jan 23, 2020.
Paolo Romero, "Trump signs 2020 budget banning De Lima jailers," Philippine Star, Dec 24, 2019, https://www.philstar.com/headlines/2019/12/24/1979415/trump-signs-2020-budget-banning-de-lima-jailers, accessed Jan 28, 2020.

58 Krissy Aguilar, "Duterte orders start of VFA termination process—Palace," Jan 24, 2020, INQ.net, <https://globalnation.inquirer.net/184485/duterte-orders-start-of-vfa-termination-process-palace> accessed on Jan 25, 2020;
Christia Marie Ramos, "Senate OKs resolution asking Duterte to reconsider VFA abrogation," Feb 10, INQ.net, https://globalnation.inquirer.net/185164/senate-oks-resolution-asking-duterte-to-rethink-vfa-abrogation, accessed on Feb 10, 2020; Darryl John Esguerra, "Breaking: Philippines officially terminates VFA with US," Feb 11, 2020, INQ.net
https://globalnation.inquirer.net/185186/fwd-breaking-philippines-officially-terminates-vfa-with-us accessed Feb 11,2020.
アメリカ国務省はデラ・ロサに対して完全にヴィザ発給を否定したわけではなく、彼に「ヴィザステータス変更のため再申請するように」との指示を与えている。

59 3rd Quarter 2019 Social Weather Survey, Social Weather Stations (SWS), Nov6, 2019, <https://www.sws.org.ph/downloads/media_release/pr20191120%20-%20SWR2019-III%20Trust%20in%20countries%20(special%20report).pdf> accessed on Dec 10, 2019.

60 3rd Quarter 2018 Social Weather Survey, SWS, Nov 6, 2018, <https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=ART-20181119235355&mc_cid=4b4c38e164&mc_eid=543d6650f1>, accessed on Nov 22, 2018. 図 5、図 6 は 2018 年度報告書に掲載したグラフの再掲である。

61 3rd Quarter 2019 Social Weather Survey, SWS Special Report, Dec 9, 2019, <https://www.sws.org.ph/downloads/media_release/pr20191205%20-%20SWR2019-III%20On%20foreign%20Chinese%20working%20in%20the%20Philippines%20(Special%20Report).pdf> accessed on Jan 6, 2020.

62 2nd Quarter 2018 Social Weather Survey, SWS Special Report, <https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=ART-20181212104148>
accessed on Jan 6, 2020. 図 8 は 2018 年度報告書に掲載したグラフの再掲である。

63 3rd Quarter 2019 Social Weather Survey, SWS Special Report, Dec7, 2019, <https://www.sws.org.ph/downloads/media_release/pr20191207%20-%20SWR2019-III%20PH%20Relationship%20with%20China%20and%20the%20US%20(Special%20Report).pdf> accessed Jan 6, 2020.

64 4th Quarter 2019 Social Weather Survey, SWS Special Report, Jan 15, 2020, <https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=ART-20200112221436> , accessed on Jan 16, 2020.

65 4th Quarter 2019 Social Weather Survey, SWS Special Report, Dec 29, 2019, <https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=ART-20191106191751>
accessed on Jan 6, 2020.

第 17 章　中国に関するベトナムの認識と対応
――「地理の暴虐」を超えて――

庄司　智孝

はじめに

本報告は、研究プロジェクト「諸外国の対中認識の動向と国際秩序の趨勢」におけるベトナムの対中認識と対応に関し、3 年にわたる研究と議論の成果を総括し、論じるものである。筆者は 2018 年 3 月に第 1 回、翌 19 年 3 月に第 2 回の中間報告をそれぞれ提出した。第 1 回報告では、ベトナム・中国関係の規定要因について、先行研究を整理しつつ、1979 年の中越戦争から 1991 年の関係正常化に至る 1980 年代の両国の関係を考察した。考察の結果、冷戦の終焉と重なる両国の関係正常化のプロセスにおいて、非対称性に基づくベトナムと中国の基本的な関係性が構築されたとの結論を得た。第 2 回報告は、ベトナムの対中認識と対応の分析枠組みを導出し、安全保障の局面として南シナ海問題への対応を、経済協力の諸様相として「一帯一路」構想への関わり方を論じた。分析の結果、中国への対応としてベトナムが用いてきた手法は、関与と牽制を併用する「両面戦略」であり、他国との協力に基づき安全保障での牽制効果を高める努力を払いつつ、中国との経済協力を慎重に進める姿勢を描出した。最終報告となる今回は、2 回の中間報告を踏まえ、2019 年の最新の動向を加味しつつ議論を総括し、今後を展望する。

本論で詳述するが、ベトナムの対中関係の規定要因の 1 つは「地理的な超近接性」、つまり地理的に中国と陸上と海上で隣り合っているという不変の事実である。これは、両国の非対称性も絡んで「地理の暴虐」（tyranny of geography）とも形容される[1]。このためベトナムは、対中関係を扱う基本姿勢として、自国に自然に及んでくる中国の影響力を減殺するため、様々な措置と多面的なバランスを模索する。一方でベトナムは、そうした措置の限界、つまり絶対的な非対称性と近接性を完全に克服することには限界があり、いかに中国からの影響を低減できるかが課題であることを強く認識している。本報告はこうしたベトナムの基本姿勢を軸に、議論を展開する。

本報告は 4 節構成となっている。第 1 節は、ポスト冷戦期から現在に至るベトナムと中国の関係を概観する。第 2 節は、ベトナムの対中関係の現状を、2019 年の動向を中心に考察する。第 3 節は、第 1、2 節の考察を基に、ベトナム・中国関係の規定要因を抽出する。そして第 4 節は、これまでの議論を総括し、ベトナムの対中関係の今後を展望する。

1. ベトナムと中国の関係の変遷――ポスト冷戦期から現在まで

1979 年の中越戦争を直接の契機として、ベトナムと中国は 1980 年代を通じて敵対関係にあった。その後、1989 年にベトナムがカンボジアから完全に撤兵したことをきっかけに両国の関係正常化協議は急速に進展し、1991 年 11 月にベトナムと中国は関係正常化を宣言するに至った。両国の関係正常化過程は、次の 3 点において現在のベトナム・中国関係の基底を形成した。第 1 に、歴史的教訓である。関係正常化プロセスは、ベトナムが中国に協議を要請し、これに対して中国が、カンボジアからのベトナム人民軍無条件撤退という条件を課し、ベトナムがこの条件を受け入れる形で本格化した。このプロセスによりベ

トナムは、両国の絶対的に非対称な関係を前提に対中関係を構築すべきであって「中国との全面的な対立関係にあっては、小国ベトナムは、国内的にも国際的にも身動きのできない状態に置かれてしまい」、そのような状態はベトナムの国益上きわめて不利である、ということを悟った[2]。この厳しい歴史の教訓は、以後ベトナムの対中関係についての絶対原則となった。

第 2 に、ベトナムと中国の間で冷戦期の「社会主義国同士の特別な兄弟関係」は終了し、両国は「一般的な国際関係における隣国関係」となった。1991 年 11 月の関係正常化時、両国は 11 項目からなる共同声明を発表した。この声明は、以後のベトナム・中国関係の基本方針を端的に示していたが、そこには「ベトナムと中国は相互の主権・領土の一体性の尊重、相互不可侵、内政不干渉、平等互恵、平和共存の平和 5 原則に基づき、友好的かつ親密な隣人関係を発展させる」とあり、両国は社会主義イデオロギーが媒介しない関係の構築を進めることが明確となった[3]。また関係正常化直後、ソ連・東欧社会主義圏の政治変動を背景に、ベトナムは残存社会主義国間の連帯に基づく軍事同盟の形成を中国に求めた。しかし中国は、両国はもはや「同志ではあるが同盟ではない」としてベトナムの求めを退けた[4]。このように第 2 の基底要因も第 1 の要因と同様、中国側の意向を反映して形成されたものであった。

第 3 に、1991 年の共同宣言には「両国は経済、貿易、科学技術、文化等の分野における 2 国間協力を推進することで一致した」とあり、両国関係において軍事・安全保障面より経済面での協力が強調されるようになった[5]。これはベトナムにとって、国内経済の立て直しを目的として国際的な貿易・経済協力の体制へ積極的に参入していくというドイモイ（刷新）の基本政策に合致していた。実際、関係正常化後にベトナム・中国間の貿易は陸上国境地帯での交易を中心に急増し、ベトナム経済にとっては消費財・軽工業品の供給国かつ原油の主要な輸出先としての中国の重要性が高まっていった[6]。また社会主義国が市場経済の導入によって経済発展を成功させるという意味での「先行モデルとしての中国」の有効性が、ベトナムの政治指導部に認識されていた[7]。

経済関係の発展を中心として、関係正常化後のベトナム・中国関係は比較的良好に推移したが、領土国境問題の（一部）解決も両国関係の安定化に寄与した。ベトナムと中国の間には当時、陸上国境の画定、トンキン湾の海上国境の画定、南シナ海におけるスプラトリー・パラセル両諸島を中心とする領有権の帰属という 3 つの領土国境問題が存在したが、陸上国境の画定に向けては、両国は足並みをそろえていた。まず関係正常化交渉の過程において、両国は他の問題にさきがけ、解決が最も容易と判断された陸上国境問題を討議することで合意した。両国は国境問題に関する専門家レベルの協議を 1992 年には開始し、翌 93 年には領土国境問題を解決するための基本原則に関する協定に調印した。その後陸上国境問題に焦点を当てた協議が行われ、1999 年 12 月、両国は陸上国境協定の締結に至った[8]。

陸上国境交渉が大詰めを迎えつつあった 1999 年 2 月、レ・カ・フュー（Le Kha Phieu）共産党書記長が訪中し、ベトナムと中国の間で首脳会談が行われた。その際発表された共同宣言には、両国は「善隣友好、全面協力、長期安定、未来志向」のいわゆる「16 文字の方針」に基づく関係構築・安定化を追求することが明記された。また同宣言は、両国が 99 年内に陸上国境協定を締結し、2000 年までには海上国境問題を解決することで合意した旨明らかにした[9]。

その後、首脳間の合意に基づき、海上国境問題も大きく進展した。2000 年 9 月にファン・ヴァン・カイ（Phan Van Khai）首相が訪中した際、カイ首相と朱鎔基首相は、同年末には海上国境協定を両国間で締結するよう努力する旨合意し、両国は海上国境問題の解決に向けた決意を再度表明した。その後交渉は実質的な進展をみせ、2000 年 12 月末にチャン・ドゥック・ルオン（Tran Duc Luong）国家主席が訪中した際、海上国境と漁業に関する協定が締結された[10]。

残った南シナ海の領有権問題については、1992 年に中国が同海域の島嶼に対する主権を明記する領海法を制定し、ベトナムの懸念は増大した。しかしベトナムは、東南アジア諸国連合（ASEAN）との連携を強めて多国間対話路線に同調し、2 国間で問題が先鋭化することを回避した[11]。その後中国は、経済発展のための安定的な国際環境の創出を目的として ASEAN との関係改善に動き、南シナ海については中国・ASEAN 間の対話路線を受け入れた。そして 2002 年には問題の平和的解決を明記した「南シナ海における関係国の行動に関する宣言」（DOC）が調印され、さらに 2005 年にはベトナム、中国、フィリピン間で同海域の石油資源探査の実施で合意するなど、南シナ海問題の平和的解決に向けた動きは軌道に乗ったかに見えた。

しかし、中国は 2010 年前後から国力の増大を背景として南シナ海の領有権を再び強く主張するようになり、時に実力行使を伴うその強硬姿勢に対し、ベトナムは対応に苦慮するようになった。中国の海上法執行機関の監視船がパラセル諸島付近で操業するベトナム漁船を拿捕する事案が相次いだほか、ベトナムの資源探査船のケーブルが、中国当局によって切断される事案が発生し、南シナ海はベトナムにとって深刻な安全保障上の問題と化した。ベトナムは当初､中国との合意(｢海上問題の解決の基本指導原則に関する合意｣)によって問題を管理しようとした。しかし、そうしたベトナムの目論見は、2014 年のオイルリグ事案で覆された[12]。

事の発端は、2014 年 5 月初め、パラセル諸島近海に中国が石油掘削装置（オイルリグ）を設置し、8 月までの予定で掘削作業を開始したことにある。ベトナムは、これを中国によるパラセル支配の既成事実化の強化ととらえ、海上警察の船を現地に派遣して抗議する等、激しく反発し、抵抗した。事案はベトナム側の積極的な情報公開もあり、国際世論の関心を大きく喚起した。その後 7 月中旬、中国が「作業は終了した」としてオイルリグを撤収し、事態は収束したが、オイルリグ事案はベトナムに対し、対中関係を管理する自らの力の限界を知らしめた。それは、中国に対する政治的信頼を維持することは困難であり、中国との関係安定化に努力しても、ベトナムの主権や海洋権益に対する中国による一方的な侵害を防ぐことはできないとの理解をもたらした。事案後にベトナムは、米国、日本、インドといった国々との一層の協力強化と同時に、中国との関係回復と安定化の努力を続けるという、全方位の安全保障協力を維持強化した[13]。

経済面では、拡大する中国経済がベトナムに及ぼす影響力はきわめて大きく、ベトナムは中国の経済圏に取り込まれていった。同時に、ベトナムには中国との経済関係を自らの経済発展につなげようとする強いインセンティブが存在した。ただ貿易面において、対中貿易は慢性的にベトナム側の大幅な入超であることが問題となり、ここでは中国経済の拡大によってベトナム経済が裨益（ひえき）するという単純な構図は成立しなかった。また 2014 年のオイルリグ事案の教訓として、中国に対する過度の経済的依存がベトナムに及ぼすマイナス

面が強く意識されるようになり、ベトナムは環太平洋パートナーシップ（TPP）への参加等、域内外の各国と経済協定を重層的に締結することにより、経済が安全保障に及ぼす「中国リスク」の低減に努めるようになった。

2. 対中関係の現状――「一帯一路」と南シナ海

近年中国が強力に推進している「一帯一路」は、アジアから欧州に至る広域経済圏構想であり、同構想に参加する関係各国へのインフラ整備支援に重点を置いている。「一帯一路」構想の中で東南アジアは重点地域の 1 つであり、ASEAN 各国も、中国の働きかけに積極的に呼応している。ASEAN 各国は、中国との 2 国間ベースで各種インフラプロジェクトを次々と計画し、その一部は契約から実行に移されている。しかし、ASEAN 加盟 10 カ国の中で、ベトナムのみが異彩を放っている。ベトナムは、ASEAN の他の国々同様、「一帯一路」を支持し、構想への参加を表明している。ただ、他の国々と異なりベトナムは、中国の財政支援を受けて大規模なインフラ開発プロジェクトを具体的に実施することには、きわめて慎重な姿勢を貫いている。

「一帯一路」構想に対するベトナムの公式の反応は、2015 年 11 月、習近平国家主席のベトナム訪問の際に両国が発表した共同宣言の文面にある。同宣言は「両国間の発展戦略の連結性を強化し、『2 つの回廊と一帯』の枠組みと『一帯一路』構想の連結を強化する」と述べた[14]。「2 つの回廊と一帯」（hai hành lang, một vành đai）とは、2003 年に中国から提案された、2 国間の経済協力を促進する枠組みである。より具体的には、中国の昆明から中越国境にあるラオカイを通り、ベトナムの首都ハノイと港湾都市ハイフォンを経て世界遺産であるハロン湾のあるクアンニン省に至るルートと、同じく南寧・ランソン・ハノイ・ハイフォン・クアンニンのルートが「2 つの回廊」であり、「一帯」は中国南端からハイフォンに至るトンキン湾海域を指す。「2 つの回廊と一帯」の枠組みは、これら 3 つのルートや海域の連結性を強化、すなわち輸送インフラを整備することにより、中国南部とベトナム北部にまたがる一帯の経済発展を図る計画である[15]。またベトナムは、中国が主導し、「一帯一路」構想の財政的礎の 1 つとみなされるアジアインフラ投資銀行（AIIB）へ、2015 年末の設立時に加盟した。

その後両国は、2016 年 9 月のグエン・スアン・フック（Nguyen Xuan Phuc）首相訪中時の共同宣言においても、両国間の投資協力と発展戦略の連結を推進するとして「『2 つの回廊と一帯』の枠組みと『一帯一路』構想を連結する各種の協力計画を積極的に検討し、推進する」と言及し、2 国間の枠組みである「2 つの回廊と一帯」を、中国の提唱する広域経済圏構想である「一帯一路」に組み入れることを再確認した[16]。そして 2017 年 11 月、習近平国家主席が再びベトナムを訪問した際に発表された共同宣言は次のように述べ、ベトナムが「一帯一路」構想を支持する姿勢をより明確にした。

> ベトナムは、互恵的な協力を推進し、各国経済と地域を連結し、地域と世界の平和、安定と繁栄に貢献する「一帯一路」構想の推進を歓迎し、支持する。「2 つの回廊と一帯」と「一帯一路」の連結に関して締結された協力文書を中国とともに実行し、優先分野、重点項目、両国の利益、能力、条件に適合した具体的な協力案を早期に確認する。政策、インフラ、貿易、資本、人材を組み合わせ、両国間の全面的な戦略協力関係能力を高

める条件を創出する[17]。

ベトナムと中国はこのように、両国共同の公式文書で「一帯一路」構想に繰り返し言及している。その意味で、ベトナムは「一帯一路」を公式に支持し、参加を表明してきた。しかし実際には、他の ASEAN 諸国のように、中国の支援を受けて大規模なインフラプロジェクトがベトナムで行われた実績は、現在までのところない。つまりベトナムは、「一帯一路」に対して一般的かつ政治的な支持を表明するものの、具体的なプロジェクトを実施することには極めて消極的であるといえる。

2017 年 5 月に北京で開催された第 1 回「一帯一路」国際協力ハイレベルフォーラムには、ASEAN 各国から首脳レベルが参加し、ベトナムからはチャン・ダイ・クアン（Tran Dai Quang）国家主席が参加した。クアン主席は演説の中で、平和と協力、開放性と包括性、相互学習と互恵の精神に基づく「一帯一路」構想をベトナムは歓迎するとしつつも、「一帯一路」の枠組みにおける協力に関し 3 つの留保条件を示した。それらは第 1 に、「一帯一路」における協力は国連の「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」と整合的であること、第 2 にプロジェクトは経済効果、負債の影響、財政の健全性を適切に評価して実施されること、第 3 に各国間の協力は同意、平等、自発性、透明性、開放性、相互尊重、互恵の精神に基づき国連憲章と国際法に則したものであること、であった[18]。クアンの演説に表れたようにベトナムは、「一帯一路」関連のプロジェクトがもたらす恐れのある「債務の罠」に陥ることを警戒し、自国を含む中小国が中国の経済パワーに翻弄されることのないよう、構想が国際的な規範の枠組みに基づくものであるよう、暗に求めた。

前項で述べた「2 つの回廊と一帯」に関し、中国南部の巨大な経済圏とベトナム北部の連結性が強化され、両地域の経済関係が緊密化し活性化することは、経済的な観点からはベトナムの利益となろう。しかし、戦略的な観点からは、この計画にはベトナムにとって深刻なジレンマがある。中国南部の都市とベトナムの首都ハノイを結ぶ交通インフラが整備され、両都市間の往来が容易になることは、中国との関係がもし悪化した場合、首都の安全保障面での脆弱性が高まることになる。また中国との関係悪化を回避できた場合でも、中国南部からベトナムの首都へのアクセスが容易になることは、ベトナムの対中抑止レバレッジを低下させるおそれがある。ベトナムは歴史的教訓に従い、中国と全面的に対立する事態を全力で回避しようとするだろうが、南シナ海問題の深刻化と、それによる両国関係の悪化の可能性は完全には払しょくできない。

ベトナムの政治安全保障の専門家であるレ・ホン・ヒエップ（Le Hong Hiep）によると、南シナ海における中国との緊張が続く中、特に 2014 年のオイルリグ事案によってベトナムの中国に対する政治的信頼が著しく低下して以後、ベトナムは中国に対する経済的依存が深まることに一層警戒的となった。そのためベトナムは、自国のインフラ整備に対する他国からの支援に関し、中国への依存度が高まることがないよう、日本をはじめとする他の選択肢を重視している。ここには、特に南シナ海においてベトナムの戦略利益を損ねることがないよう、中国に対する政治的・外交的レバレッジを確保しようとするねらいがある[19]。

ただベトナムも、他の ASEAN 諸国同様、国内のインフラ整備に多額の資金を必要としていることに変わりはない。G20 によって設立されたシンクタンク「グローバル・インフラ・ハブ」の研究によると、ベトナムは 2016 年から 2040 年の間に 6,050 億ドルのインフラ整

備資金を必要とするが、現在の推計では手当が可能な額は 5,030 億ドルにとどまっている。1,020 億ドルという巨額の差額を埋めるにあたり、「一帯一路」構想は有力な選択肢の 1 つとなりうる[20]。

またベトナムは、対外関係の礎としての ASEAN を非常に重視している。ASEAN の集団性を自国の外交力強化に結び付けたいベトナムにとって、ASEAN 内での協調は必要不可欠である。そうした意味で、ベトナムは ASEAN 各国の対外面での動きに留意し、自分だけが他の国々と異なる行動をとらないよう注意を払う傾向がある。ベトナムが AIIB に設立当初から参加したことも、この点から解釈できる。ベトナムの AIIB 加盟は、自国のインフラ整備資金を手当てするより多くの選択肢を求めるという考慮ももちろんあったであろうが、むしろ ASEAN 加盟国として他国との並びを考えて参加したという意味合いが強い。実際、現在までのところ、AIIB の対ベトナム融資実績はなく、ベトナムが AIIB に対して融資を積極的に働きかける様子もない[21]。

2019 年に入っても、「一帯一路」に対するベトナムの消極姿勢は続いている。同年 4 月に開催された第 2 回「一帯一路」国際協力ハイレベルフォーラムへはフック首相が出席した。フック首相は李克強首相との会談において「平和的な協力、平等と互恵、相互尊重、国際法規との適合、共通の発展と繁栄への貢献といった諸原則を含む『一帯一路』構想の展開を歓迎し、支持する」と第 1 回フォーラムにおけるクアン主席の演説に通じる一般的支持を表明した。しかし、例えばフィリピンのドゥテルテ大統領が今回の訪中に際して計 120 億ドルにも達する商取引で中国と合意したのとは対照的に、ベトナムは中国との間で経済技術協力や文化交流に関する 3 つの協定に署名したのみであった[22]。

「一帯一路」に包摂された「2 つの回廊と一帯」に関連するプロジェクトもほとんど進展していない。数少ない例の 1 つとして 2019 年 3 月、トンキン湾岸で中国の東興市とベトナムのモンカイ市をつなぐ橋が開通したが、これとて中国側が「一帯一路」構想の一環として声高に宣伝するものの、ベトナム側ではほとんど報道されていない[23]。ベトナム側はむしろ、中国とのプロジェクトが「一帯一路」構想の宣伝に用いられることを恐れているかのようである。

最近では、米中貿易戦争の影響がベトナム経済に及んでいる。2018 年に 2 大国の貿易をめぐる争いが激化して以来、中国からベトナムへの民間投資と中国からの生産移転が急増している。2019 年第 1 四半期の外国直接投資は前年比 80% 増と高い伸びを示し、うち中国からが投資額の第 1 位であった。投資や貿易の活発化と雇用増によってベトナム経済は好調だが、ベトナム国内の全般的な論調としては、中国からの投資の急増をむしろ不安視している。その理由は第 1 に、対中貿易赤字の拡大や環境への悪影響を含め、ベトナムにおける中国の経済プレゼンスが急速に高まることへの不安感がある。そして第 2 に、中国製品の対米輸出の迂回経路としてベトナムが使われているとして、米国が対ベトナム批判を強め、制裁の対象にする可能性すらあるためである[24]。中国と隣接するという地理的条件は変えようがなく、中国の経済的影響力の拡大を制御しようとするベトナムの努力には限界があることが、ここでも露呈している。

南シナ海に関しては、ベトナムと中国の間で緊張が続いている。2019 年 7 月初旬から中旬にかけて、中国の資源探査船が、ベトナムの管理下にあるスプラトリー諸島のバンガード礁近海で活動を行った。これに対しベトナムは、中国の活動は自国の EEZ 内における不

法活動として反発し、海上警察の監視船を現地に急行させ、中国当局の船と対峙する事態となった[25]。中国の目的は、ベトナムがロシアとの間で進める同海域でのガス田開発を中止させることである。そのため中国は、ベトナムに対して散発的に圧力をかけており、9月にも同海域へ資源探査船を送り込んだ[26]。ベトナム側は、中国の行動を 2014 年のオイルリグ事案の再来とみなしており、強く警戒している。

3. 対中関係の規定要因

第 1、2 節の分析を総括する観点から、当節ではベトナムの対中関係の 5 つの規定要因を指摘したい。第 1 に、前述の通り、地理的要因である。ベトナムは、中国南部に隣接するという「地理的な超近接性」の条件下、中国との間に海の領有権問題を抱え、一方で歴史的に中国と複雑かつ密接な関係を持ちながらも現在政治・経済・安全保障の各分野で中国と緊密な関係にある。「地理の暴虐」下にあるベトナムは、北方の巨大な隣人から及んでくるさまざまな影響をどのようにコントロールするかに、いつも頭を悩ませている。

第 2 に、国力の非対称性（asymmetry）である。ポスト冷戦期を含む包括的な中越関係研究の代表作としてブラントリー・ウォーマック（Brantly Womack）の著作があげられるが、ウォーマックは「非対称関係」を分析概念として、古代から現代に至る両国関係の長期的な分析を行った。考察の結果ウォーマックは、ポスト冷戦期に中国とベトナムは「成熟した非対称関係」（mature asymmetry）を確立したと結論づけている[27]。成熟した非対称関係は安定的とウォーマックは論じるが、ベトナム目線では、中国との安定的な関係を保つことは自明でも容易でもない。

第 3 に、中国と共通の政治システムを有する点である。ベトナムと中国は共に、冷戦終焉の引き金となったソ連・東欧社会主義国の政治変動の時期を乗り越え、市場経済システムを導入して経済成長を実現すると共に政治的自由を制限するという困難なバランスを保ちながら、共産党一党独裁体制を死守している。両国には政府間関係と並行して「党間関係」ともいうべき共産党同士の独自のパイプがあり、両国関係の安定装置の役割を果たしている。またベトナムの政治指導部は、中国の体制維持を自国の政治システムの安定性と関連付け、北方の巨大な隣国が政治的に共産党の指導下にあり続けることに安堵している面もある。

しかし、ベトナムの政治指導部は現在、この国特有のナショナリズムの管理という難題を抱えている。ベトナムのナショナリズムは反中感情と深く結びついており、特に近年では南シナ海における中国との緊張を背景に、何らかの事案の生起によってナショナリズムの問題がたびたび表面化するようになっている。この問題は、2018 年には経済特区（đặc khu）をめぐる混乱として表面化した。2018 年 6 月、国会で審議中だった経済特区法案をめぐり、問題が発生した。同法案には、政府が特に指定する 3 か所の重点経済特区において、外国企業が土地を最長 99 年貸借可能とする条文があった。これが「中国（企業）にベトナムの土地を乗っ取られる」との憶測を呼び、国会内で激しい反対に直面したほか、ベトナム各地で反経済特区法・反中デモを引き起こした。国会内外での激しい反発に直面した政府は、法案を当座取り下げ、国会も法案審議の停止を決議した。フック首相は、今後再度法案を提出する場合でも、99 年という超長期の貸出に関する条文を削除すると述べ、事態の沈静化を図ろうとした[28]。

法案には、中国に対する特段の言及はなかった。しかし「99 年の貸出」は、スリランカのハンバントタ港をめぐる問題を想起させることからも、南シナ海で中国の海洋進出に直面するベトナムの人々の反中感情と領土主権をめぐるナショナリズムを刺激したと考えられる。経済特区法案をめぐる混乱は、経済と安全保障のバランスをめぐる対中関係の管理に関し、ベトナムの政治指導部が中国との国家間関係のみならず、「内側からの」人々の反中を中軸とするナショナリズムの管理という難題をも抱えていることを示した。ナショナリズムの管理は、共産党一党独裁を続けるベトナムの政治的安定性に直結する点からも、政治指導部にとって死活的に重要な問題となっている。この意味で、ベトナムの政治指導部にとって、中国の存在は自らの政治システムの持続を揺るがしかねない側面を持っている。

第 4 に、南シナ海の領有権問題である。前節で論じた通り、中国の台頭を背景にした同問題の再燃により、ベトナムの安全保障は視界不良となっている。そして第 5 に、経済発展の追求である。これは第 3 の政治体制の維持にも深く結びついている。ベトナム経済は、中国経済と分離不可能であり、ベトナムは中国から経済的に裨益する面が多々ある一方、中国の巨大な経済パワーに翻弄されてもいる。

4. 対中関係の短期・中期的展望――最新の国防白書に寄せて

対中関係に関し、ベトナムが今後短期的・中期的にとると考えられるアプローチに関し、最新の国防白書の記述が大いに参考になる。2019 年 11 月 25 日、ベトナム国防省は最新の国防白書『ベトナムの国防 2019』を発表した。ベトナムはこれまで 1998 年、2004 年、2009 年と 3 回にわたり国防白書を発刊してきたが、今回は前回から 10 年もの間を置いて発刊された。ここまで発刊が延びた理由について、当局は特に明らかにはしていないが、2010 年頃を境に南シナ海における中国との緊張が高まるなか、ベトナムとしてこの問題を安全保障認識や国防政策の中にどのように位置づけ、対外的に明らかにするかについて、国防省内、ひいては政府や共産党を含めた政治指導部内での意見集約と調整に多くの時間を費やしたのではないかと考えられる。

国防白書は、ベトナムの地域安全保障に関する認識について、次のように述べている。

> アジア太平洋地域は、躍動的な経済発展の中心地であり続け、地経学的、地政学的、戦略的にますます重要な位置を占めるようになっている。近年この地域では「自由で開かれたインド太平洋」、「一帯一路」構想、「アクト・イースト」政策が多くの国々の関心を集めている。しかし、この地域は依然として、大国が激しい影響力競争を展開する場所であり、潜在的に多くの不安定要因が存在する [29]。

ベトナムは、「一帯一路」構想と並んで、日米の推進する「自由で開かれたインド太平洋」やインドの「アクト・イースト」政策を並列している。大国間競争が激化するなか、ベトナムはいずれか 1 つのビジョンに与することなく、各種ビジョンの間で精妙なバランスを保とうとしている。

南シナ海について同白書は、次のように説明している。

> 南シナ海の最近の情勢として、いくつかの前向きな変化はあるものの、不安定性、緊張の要因が依然として存在し、複雑な変化がベトナムの主権と領土の防衛、平和と安定の維持にとって新たな問題を提起している。南シナ海における新たな変化、特に力による、国際法によらない一方的な活動、つまり軍事化を進め、現状を変更し、国際法に基づくベトナムの主権、主権に準ずる権利、管轄権を侵害する行動は、関係国の利益に影響を及ぼし、地域の平和、安定、航行の安全を脅かしている。さらに、大国間の戦略的競争はますます激しくなり、南シナ海は時に「ホットスポット」になり、軍事衝突のリスクさえある [30]。

ここでは名指しこそしないものの、中国による島嶼の軍事化その他の活動を強く批判し、米中対立の焦点の 1 つとして南シナ海情勢が悪化することに対するベトナムの強い警戒心と危機感が表れている。こうした情勢認識に基づき、ベトナムがとるべき国防政策とは何か。白書は次のように論じ、問題の平和的解決を主張している。

> ベトナムは、パラセル諸島とスプラトリー諸島に対する主権、南シナ海の排他的経済水域および大陸棚に対する権利を証明するのに十分かつ明白な歴史的および法的証拠を有する。 ベトナムは国際法に従い、領海に対する主権、主権に準ずる権利、および管轄権を断固として堅持する。ベトナムは、ベトナム・中国間の「海上問題の解決の基本指導原則に関する合意」を順守し、ASEAN 諸国とともに全面的かつ効果的な DOC の実施を継続し、中国との行動規範（COC）早期締結に努力する。 海でのトラブルをうまくコントロールし、事態を複雑化し、紛争を拡大する行動を慎み、南シナ海の平和と安定を維持する [31]。

ベトナムは、10 年かけて、その間に南シナ海をめぐる情勢が大きく悪化するなか、自らの取るべき方策として上記の結論を出した。ベトナムは、好戦的な態度や蛮勇を厳に慎み、中国の軍事的台頭や米中対立の激化が自らの安全保障にもたらす意味をよく理解しつつも、自らの立ち位置を見極め、状況の好転、ひいては問題の解決には長い時間をかけた平和的手段しかない、との結論を出したのである。

国防政策を含むベトナムの南シナ海政策の基本方針は、「4 つの No」の指針にも反映された。ベトナムは従来、自らの国防政策の基本方針として「3 つの No」を提唱していた。「3 つの No」とは、同盟関係を結ばない、外国軍の基地をベトナムに置かない、2 国間の紛争に第 3 国の介入を求めない、であった。「3 つの No」は、南シナ海問題の再燃を背景に、ベトナムが米国との安全保障協力に本格的に乗り出した 2010 年、グエン・チー・ヴィン（Nguyen Chi Vinh）国防次官が訪中時の記者会見で明らかにした方針であった。ベトナムは米国との協力を進める際、自らに制約を課して基本方針として定め、中国を含む国際社会に示した。そこには、中国を過度に刺激することなく牽制する、ベトナムのバランス感覚が表れていた。

今回、新たに「第 4 の No」として「他国との関係において武力の使用や威嚇を行わない」が付加され、ベトナムは「3 つの No」を「4 つの No」に拡大した [32]。4 つ目の「No」は再度、南シナ海問題を解決するにあたってのベトナムの基本方針（軍事的対応によらない解

決）を、特に中国に対して示したと解釈できる。

しかし、「4 つの No」には 1 つの留保条件が付く。その条件とは次の通りである。

> 状況や具体的な条件の変化に応じて、ベトナムは、他国と必要かつ適切な国防軍事協力関係を発展させる。それは互いの独立、主権、領土の統一と一体性の尊重、国際法の基本原則、互恵的協力、地域と国際社会に共通の利益、といった諸原則に基づく[33]。

このようにベトナムは、国防に関連する問題について平和的な解決を強調する一方、領土領海の問題では決して妥協することはなく、最後の手段としてより進んだ軍事協力を示唆している。しかし、これはあくまでも最終手段という位置づけである。

むすび

本報告は、中国に関するベトナムの認識と対応につき、ポスト冷戦期からのベトナム・中国関係の変遷をたどって考察した。ベトナムの対中関係を規定する大きな要因の 1 つは「地理的な超近接性」であり、ここに両国の非対称性が加味され「地理の暴虐」という事態が生じる。ベトナムは、対中関係を扱う基本姿勢として、自国に対する中国の影響力を減殺するための様々な措置と多面的なバランスを模索してきた。その際、政治（共産党一党独裁体制というシステムの共通性）、安全保障（南シナ海の領有権をめぐる緊張）、経済（「一帯一路」構想への関与）の諸課題が絡み合い、ベトナムの対中対応は複雑な様相を呈してきた。こうしたベトナムの対応は、短期的・中期的にも継続するであろう。

ベトナムが対中関係を扱うにあたって、対外関係の重要な礎と位置付けてきたのが ASEAN である。2020 年、ベトナムは ASEAN 議長国となる。ベトナムは、中国をめぐる ASEAN の諸課題につき、自国のそれを勘案しつつ、ASEAN と自ら双方にとって少しでも有利な形で問題の解決を図れるよう、議論をリードすることに努めるであろう。

― 注 ―

1 Carlyle A. Thayer, “The Tyranny of Geography: Vietnamese Strategies to Constrain China in the South China Sea,” *Contemporary Southeast Asia*, vol. 33, no. 3 (December 2011), p. 349.

2 古田元夫『ベトナムの世界史　中華世界から東南アジア世界へ　増補新装版』、東京大学出版会、2015 年、261 頁。

3 “Thông cáo chung Việt Nam-Trung Quốc năm 1991.”

4 Carlyle A. Thayer, “Sino-Vietnamese Relations: The Interplay of Ideology and National Interest,” *Asian Survey*, vol. 34, no. 6 (June 1994), p. 523.

5 “Thông cáo chung Việt Nam-Trung Quốc năm 1991.”

6 Brantly Womack, *China and Vietnam: The Politics of Asymmetry* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), p. 229.

7 Henry J. Kenny, *Shadow of the Dragon: Vietnam’s Continuing Struggle with China and the Implications for U.S. Foreign Policy* (Washington D.C.: Brassey’s, 2002), pp. 89-90.

8 庄司智孝「ベトナム・中国間の国境線画定・領土問題」『防衛研究所紀要』第 8 巻第 3 号、2006 年 3 月、56-57 頁。

9 “Tuyên bố chung Việt Nam-Trung Quốc năm 1999.”

10 庄司「ベトナム・中国間の国境線画定・領土問題」、61 頁。

11 Thayer, “Sino-Vietnamese Relations”, pp. 525-527.
12 庄司智孝「ベトナムの安全保障――『3 つの No』の論理と実践」『国際政治』第 189 号（2017 年 10 月）、154 頁。
13 同上、156-158 頁。
14 “Toàn văn Tuyên bố chung Việt Nam – Trung Quốc,” *Tuổi trẻ*, ngày 6-11-2015.
15 Le Hong Hiep, “The Belt and Road Initiative in Vietnam: Challenges and Prospects,” *Perspective* (ISEAS Yusof Ishak Institute, Singapore) March 29, 2018, p. 3.
16 Hoàng Đan, “Toàn văn tuyên bố chung Việt Nam – Trung Quốc,” *Soha*, ngày 14-9-2016.
17 “Tuyên bố chung Việt Nam – Trung Quốc,” *Nhân dân*, ngày 14-11-2017.
18 “Phát biểu của Chủ tịch nước tại Diễn đàn ‘Vành đai và Con đường’,” *VietNamNet*, ngày 16-5-2017.
19 Hiep, “The Belt and Road Initiative in Vietnam,” pp. 3-4.
20 Wilfred Tan Kwang Shean, “Challenges for the Belt and Road Initiative in Vietnam,” *The ASEAN Post*, May 2, 2018.
21 渡辺紫乃「中国の国内情勢と対外政策の因果分析⑨　アジアインフラ投資銀行の役割」『China Report』Vol. 38, 日本国際問題研究所、2019 年 7 月 16 日。
22 “Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc dự Diễn đàn cấp cao hợp tác quốc tế ‘Vành đai và Con Đường’ tại Trung Quốc,” *Nhân dân*, ngày 27-4-2019.
23 “China, Vietnam open new cross-border bridge,” *Xinhuanet*, March 19, 2019.
24 Vu Dung, “Chinese FDI Rise Worrisome,” *Saigon Times Weekly*, May 25, 2019.
25 Bộ Ngoại giao “Phát biểu của Người phát ngôn Bộ Ngoại giao Lê Thị Thu Hằng liên quan đến diễn biến gần đây ở Biển Đông,” ngày 16-7-2019.
26 Bộ Ngoại giao “Phát biểu của Người phát ngôn Bộ Ngoại giao Lê Thị Thu Hằng về việc cập nhật thông tin về tàu khảo sát địa chấn Hải Dương 8 của Trung Quốc trong vùng đặc quyền kinh tế của Việt Nam,” ngày 12-9-2019.
27 Womack, *China and Vietnam*, pp. 235-237.
28 Thiên Hạ Luận, “Luật Đặc Khu và dấu hiệu dân hết... ‘thuần’,” *VOA Tiếng Việt*, ngày 8-6-2018.
29 Bộ Quốc phòng, Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, *Quốc phòng Việt Nam 2019*, Hà Nội: Nhà Xuất bản Chính trị Quốc gia, tr. 13.
30 Ibid., tr. 20.
31 Ibid., tr. 32.
32 Ibid., tr. 25.
33 Ibid.

第 18 章 「炭鉱のカナリア」オーストラリアの対中対応

福嶋　輝彦

はじめに

今日オーストラリアは対中関係をめぐり、これまでの経済と安全保障の両極の狭間での揺らぎを超えて、より明確な方向性を打ち出そうとしている。周知の通りオーストラリアは、20 世紀以来米国が参戦する戦争にすべて派兵してきた忠実な同盟国であり、太平洋安全保障（ANZUS）条約に立脚する対米同盟堅持をその安全保障政策の根幹に据えている。米国との紐帯を通じて、有事の軍事支援を期待できるだけでなく、ファイブ・アイズと呼ばれるアングロ・サクソン 5 ヵ国諜報ネットワークから多大な情報にアクセスできる一方で、米軍の高度な国防技術へのアクセスという大きな恩恵も享受してきた。直接の国益にそれほど大きく影響するようには見えない中東へも、少なくない犠牲を払って要員を送り続けてきた所以である。

ところが 21 世紀に入ってからオーストラリアは、中国との関係において貿易を中心に大きな経済的恩恵に浴しており、今や経済の対中依存度は先進国の中でも飛び抜けて高いと言われている。2017/18 年度の輸出に占める中国のシェアは 30.6% と、2 位日本の 12.7% の倍以上を占めている。オーストラリアの輸出の主力は鉱産資源であるが、近年サービス輸出もその比重を高めており、今や教育は鉄鉱石の 15.2%、石炭の 15.0% に続く 8.0% と 3 位に入っており、4 位の天然ガス 7.7% に続いて、観光が 5.4% で 5 位に入っている[1]。2018 年にオーストラリアの高等教育機関で学ぶ留学生は、総数約 40 万人のうち中国人留学生は約 15 万人で 38% を占めており、2 位のインド人留学生の 18% の倍以上に達している。ことに受け入れ側の大学当局にとっては、豪国籍学生は授業料の支払を卒業後就職して一定の所得水準に達するまで猶予されるのに対し、留学生は毎年支払を求められるので手頃な現金収入源となっており、2017 年には全大学の総収入の 23.3% を占め、留学生は貴重な財源であることが窺われよう[2]。観光では 2017/18 年度にはビザなし交流が認められているニュージーランド（NZ）の 137 万人を抜いて中国が 142 万人でトップに躍り出ただけでなく、現地での消費支出額でも中国人観光客は 2 位米国人の 3 倍以上と地元観光産業に大きな恩恵をもたらしている。2017 年におけるオーストラリアへの外国投資全体では中国は 9 位に過ぎないものの、直接投資に限れば 5 位に浮上してきて、ことに住宅購入では総人口 2600 万人のうち 120 万人と言われる中国系市民の投資意欲は旺盛で、そのプレゼンスは否応なく目立つ存在になっている[3]。

以上のような高い経済的依存度のゆえに、オーストラリアは中国の影響に敏感に反応せざるをえない体質となっており、近年では中国共産党による政界・大学・コミュニティへの干渉も進んでいることが知られるようになり、それらを形容して「炭鉱のカナリア」とさえ呼ばれている[4]。そこで本稿では、対中関係の重要性が高まる一方で、トランプ（Donald J. Trump）大統領の下で米国の同盟国に対する安全保障コミットメントの不確実性が高まる中で、オーストラリアがこれまで中国とどのように接してきたのか俯瞰した上で、今日どのように対応しようとしているのか論じていきたい。

1. 意外に古いオーストラリアと中国の接点

オーストラリアと中国とのつながりは意外に古く、2018 年は中国人移民到来 200 周年を迎え、各地でそれを祝う式典が催された[5]。中国人移民第 1 号の子孫も健在で、この年は各地で中国系コミュニティの歓待を受けたという[6]。その後 1850 年代にメルボルンを首都とするビクトリア植民地内陸部で潤沢な金鉱が発見されると、ゴールドラッシュとなり、アヘン戦争で開国されていた清朝の中国からも多くの中国人金鉱夫が殺到し、1858 年には中国人は同植民地人口の 5% 近くを占めるに至った[7]。1799 年に流刑植民地として白人入植が始まったオーストラリアでは、頼みとする母国英国からは遠く隔絶するうえに国土が広大で、少ない白人人口では国防不可能なため、植民地人の脅威意識はきわめて強かった。ゴールドラッシュのころまでには、ドイツ系といった主流のアングロ・アイリッシュ系国民とは異質の移民も受け入れられていたが、彼らの移民はコントロールされており、多くは豪社会に溶け込んでいた。ところが、中国人金鉱夫は西欧系国民からすればきわめて異質であるだけでなく、現地コミュニティとは距離を置いたうえに、大挙して到来しコントロールが効かないように見え、やがては数の少ない白人社会を呑み込む津波のイメージが想起されるようになった。ことに白人自身が後から入植して、先住民から土地を勝手に収奪してきただけに、自分たちが中国人に乗っ取られても文句を言えない立場にあることが不安の種であった[8]。こうして短期間のうちでの中国人移民の数の多さが、いつかは自分たちを呑み込みかねない不気味な脅威として認識され、ビクトリア植民地議会では中国人移民制限法が可決されたのである。

とはいえ、1860 年代になってゴールドラッシュが終わり、中国人金鉱夫の到来の波も収まると、中国人移民制限法は廃止される。その後 19 世紀後半の長期好況期に、高度で均質的な生活水準を享受できた白人の敬遠する大陸北部の開発に取り組んだのが中国系移民であった。農業の盛んな北東部のクイーンズランド植民地の北部でバナナやサトウキビ農場を開墾し、南部主要都市への輸送路を確保するのに資本と労働力を投入したのも、中国系であった。彼らの多くは市民としてオーストラリア社会の一員として溶け込み、勤勉に植民地開発の一翼を担っていた。しかし、19 世紀末の大不況期を迎えるとともに、独仏といった列強の南太平洋進出が目立ってくると、国防への脅威意識が高まるとともに、社会不安の醸成も社会を内側から揺るがしかねないと認識され、1901 年のオーストラリア連邦結成に伴って有色人種移民制限、いわゆる白豪主義政策が導入されたが、この措置によりオーストラリアは北部開発の主役を駆逐してしまったとも考えられている[9]。実際白豪主義の結果、1881 年には全土で約 38,500 人いた中国系は 1921 年には約 17,000 人にまで減っており、対中国人脅威意識は後退することになる[10]。

中国人移民に呑み込まれる脅威は去ったものの、中華人民共和国が成立すると、1949 年から 1966 年まで 17 年間連続で国政を担い、一時は共産党の非合法化さえもくろんだメンジース（Robert Menzies）首相率いる保守連合政権の下で、中国は共産主義の脅威の源泉として認識されていく。ANZUS 同盟を意図して進んで参戦した朝鮮戦争では、豪国防軍（ADF）は人民解放軍と実際に戦火を交えている。また 1963 年からは国内で東南アジア最大規模で北京の強い影響下にある共産党を抱えるインドネシアが対マレーシア対決政策を繰り出すと、カリマンタン島などで ADF がインドネシア軍と対峙することになり、オーストラリアの安全保障環境が著しく悪化する中で、1965 年 4 月にはメンジース政権はそれまで軍事顧

問を送るに留まっていた南ベトナムへ 1 個大隊の地上戦力を派遣する決定を下した。米軍の本格参戦が発表される前にベトナム戦争への派兵を決断したのも、中国共産党の勢力がインドシナ半島を経由して東南アジア全体、やがては豪本土に侵入してくる脅威に未然に対抗しようとの意図によるものであった[11]。

とはいえ、このように親米反共反中色が濃いように見える保守連合政権でも、中国に対しては二面的な姿勢を見せている。例えば、中華人民共和国が誕生した後にも、メンジース政権は英国に倣って一旦は北京の承認を真剣に検討したし、1942 年に樹立した中華民国との外交関係は対米配慮から断絶しなかったものの、台湾への大使派遣には踏み切らなかった。このようにオーストラリアが北京とのパイプを保とうとしたのは、1930 年代に国別で第 2 位の小麦輸出を記録したことがある中国大陸との貿易への期待からであった。ことに保守連合の連立与党で農民の利害を代表する地方党は、対中小麦輸出促進を強く希望しており、それを見越してか 1961 年には中国の豪小麦買付が急増し、同年の小麦輸出の 4 分の 1 を占めるに至った。1963/64 年度には全輸出に占める中国のシェアは 6%にも達し、輸出市場としての中国の潜在性を見せつけた。中国の侵入の脅威に駆られてベトナム戦争に本格参戦した後も、保守連合政権は戦略物資以外の対中貿易拡大方針を打ち出したほどである[12]。対米同盟に差し障りのない限りにおいて、対中関係では実利を追求していく現実主義的姿勢は、この後もオーストラリア外交の特徴となっていく。

1960 年代後半に入って国際社会でも中国を受け入れる機運が高まると、オーストラリアでも外務省が中国承認の可能性を検討し始めた。ことに 1971 年に北京が豪小麦買付契約を更新せず、代わりに中国承認に前向きなカナダから大量に小麦を調達する方針を発表すると、キャンベラの焦燥感は高まった。これを機会に 1950 年代半ばから中国承認を党綱領に掲げていた野党労働党のウイットラム（Gough Whitlam）党首は、同年 7 月に中国訪問を敢行し、周恩来と国交樹立について意見を交わし、毛沢東とも会見した。この時の保守連合政権は、ウイットラムの訪中を米国への裏切り行為と非難し、その直後のニクソン米大統領の訪中声明以後にも対中関係を打開するには至らなかった。こうして 1972 年 12 月の選挙では 23 年ぶりに労働党が勝利し、首相の座を射止めたウイットラムは、年内に豪中外交関係樹立をもたらすという電光石火の早業を見せて、対中関係を大きく転換したのである[13]。

野党に転じた保守連合も豪中関係の正常化を受け入れ、対中関係をめぐる超党派路線がここに成立した。実際に 1975 年末にウイットラムと交代した保守連合のフレイザー（Malcolm Fraser）首相は、1976 年の最初の外遊先に日本と並んで中国を選択している[14]。1983 年の選挙では保守連合が敗退し、代わりに労働党としては 1996 年まで 4 期 13 年の史上最長の安定政権を構築する。外交政策をめぐっては、保守連合が対米同盟を重視する傾向が強いのに対して、労働党はウイットラムが中国承認をもたらしたようにアジア外交で新たな動きをもたらす傾向がある。この時は 1991 年まで 8 年間労働党としては最長任期の首相を務めたホーク（Robert Hawke）が特に対中関係に前向きで、彼は 1989 年の天安門事件の際には涙も隠さず抗議の意を唱え、逃亡する中国人学生へのビザ発給を敢行したものの、それにも拘わらず、オーストラリアはその資源供給能力を通じて、中国の発展に貢献できる、そのことは中国の人民にも恩恵をもたらすと考えていた[15]。オーストラリアは、戦後英国という輸出市場が頭打ちになると、日本が高度成長を成し遂げ 1967 年には英国

を凌駕して最大市場に躍り出て、その日本が経済の成熟化に伴い資源需要が鎮静化すると、香港・シンガポール・韓国・台湾のアジア四小龍への輸出がその減速分を補い、その後も東南アジア諸国連合（ASEAN）諸国が市場として成長するといったように、新たな輸出市場が自然な形で開拓されていく「ラッキー・カントリー」と呼ばれてきた。労働党政権期とは、日本や他のアジアの顧客国と同様に、中国がやがて自然な形でオーストラリアの有望な市場に成長していくと期待され始めた時期であった。

2. 対米同盟と対中経済関係の両立を志向したハワード保守連合政権（1996-2007 年）

1996 年の選挙で労働党に勝利した保守連合のハワード（John Howard）首相は、13 年ぶりの政権奪還直後に対中関係で試練を迎える。選挙直後に初の台湾総統公選に対して激しい軍事的威嚇を繰り出す中国に対して、米国は航空母艦 2 隻を出動させ、中国の武力行使に毅然と対応する姿勢を明確にした。これに対してハワード政権は米海軍の展開を歓迎する声明を出し、親米姿勢では地域において突出した存在となった。7 月にシドニーで豪米安保共同宣言を声明した際に、米国防長官が日豪をアジア太平洋における米国の「南北の錨」と称えると、『人民日報』は即座にそれらの錨は中国にとって「カニのハサミ」と形容して反発した。さらに 9 月にはハワード首相自らが訪豪したダライ・ラマと会見し、関係に悪影響を及ぼすという中国からの警告にも怯まなかった。これに対し、北京はオーストラリアの大臣の訪中を禁止し、豪ビジネス界との交渉も停止するという措置を講じ、中国メディアからもオーストラリアを名指しで非難する報道が相次いだ[16]。

政権奪取早々に対中挑発的な措置を立て続けに繰り出してしまったのは、ハワード自身があまり外交に強い関心を持っていなかったこと、保守連合政権が外交面でアジア中心の多国間外交を特徴としていた前労働党政権の路線を 180 度転換して、伝統的対米同盟重視路線を意識しすぎたこと、によるところが大きいかもしれない。とはいえ、対中関係を国交正常化以来最悪の状態に陥れてしまったハワードは直ちに対中関係修復の動きに出て、同年 11 月のマニラでのアジア太平洋経済協力（APEC）非公式首脳会談の機会に江沢民国家主席と会談し和解の意向を伝え、翌 1997 年に訪中して江沢民から ANZUS 同盟が対中封じ込めの一環ではないことに対する理解を引き出すことに成功した。さらにこの時に豪中間で年次政軍・軍軍の戦略対話の開始が合意された。当時中国は米国によるミサイル防衛の地域への展開に懸念を抱いていたが、ハワード政権は 2001 年のアフガン、2003 年のイラクと率先して派兵して「有志同盟」の忠実な一員としての立場を強くアピールしたにも拘わらず、ミサイル防衛への参加には慎重な姿勢を見せていた[17]。また 1999 年には後に共和党政権で国務次官補を務めることになるアーミテージ（Richard Armitage）が、中台対決の際の豪軍事支援に期待する、非協力ならば ANZUS 見直しも辞さずと発言したのに対して、中国は強い懸念を発したが、ここでもハワード政権は静観を決め込んだ[18]。こうした中国の懸念に理解を示す姿勢を北京が評価したのか、2002 年には中国がオーストラリアから史上最大規模の液化天然ガス（LNG）買付契約に応じ、この頃からオーストラリアの対中輸出が資源エネルギーを中心に急速に伸び始めた[19]。

こうして中国が重要な輸出市場として定着してくると、2003 年 10 月にはハワードはブッシュ大統領と胡錦濤国家主席を 2 日連続で上下両院合同会議での演説に招待した。胡は米国大統領以外では初めて議会演説に招かれる外国首脳となった。しかも、ブッシュの方は

豪滞在時間わずか 20 時間に対し、胡錦濤の方は十分余裕を取って国内各都市を歴訪し、中国系コミュニティから大歓待を受けた[20]。

親中ムードが高まる中、さらに 2004 年 8 月に訪中した際に北京でダウナー（Alexander Downer）外相は、米国の台湾防衛の際には ANZUS 条約は「象徴的」なものにすぎず、中国による台湾攻撃の場合はオーストラリアが条約に縛られて自動的に米国を支援するわけではないと発言したのである。この発言には野党労働党でさえ当惑を覚えたほどであった[21]。従来の方針を覆したと受け取れるダウナー発言に対して、米国政府は直ちにオーストラリア政府に説明を求めてきたが、キャンベラは発言内容を豪メディアの報道のせいに帰し、オーストラリアの対米同盟へのコミットメントには疑いがないことを釈明した[22]。

この時期のオーストラリアが親中的姿勢を打ち出している背景には、中国の軍事的台頭に対して、ハワード政権がオーストラリア単独で対中関係を緊密化することによって対処しようとしたことがある。日本の防衛計画の大綱に相当する 2000 年国防白書は、オーストラリアの安全にとっての最大の懸案は、中国・日本・米国の 3 国間の関係であり、そこでは可能性は小さいものの、これら地域主要国間での対立が、特に台湾をめぐって起こりうるとの観測を掲げている[23]。そこで白書は、米国がアジア太平洋の安全保障の中心と認めながらも、対中二国間関係の強化を提唱しており、豪中は経済関係も密接になりつつあるが、互いに信奉する価値観は異なっており、誤解が生じる可能性もあるから、中国は今後オーストラリアにとってますます重要な戦略対話のパートナーになる、と論じている[24]。

そこでオーストラリアが採るべき方策は、中国に対抗して米国に接近することではなく、米中の仲介役を担うことであった。2005 年の演説の中でハワードは、中国が地域でいっそう大きな役割を果たすことは不可避であり、中国が対テロ戦や朝鮮半島、東南アジアでの海洋安全保障など、地域安全保障に対して建設的アプローチを取ることを歓迎すると述べている。そのうえで、台湾海峡をめぐり当事国に自制と平和的解決を求めていくが、そこでは米中対決不可避論の悲観的思考に陥らず、オーストラリアとしては 2 大国が共有する戦略的利益を見つけ出し、それを米中それぞれに働きかけていく役割を自任していると締めくくっている[25]。

ハワード首相がこのように米中仲介という野心的役割を自任していたことは、対中封じ込めには与しないという暗黙の意思表示を意味していると考えることができる。ところが、米国のアジア太平洋地域への安全保障コミットメントが明確になり、日本との安全保障協力が進展し始めると、保守連合政権の外交姿勢は再修正されてくる。2005 年にイラクのサマーワ駐留の陸上自衛隊復興支援部隊の護衛に ADF が増派されると、日豪安保協力の流れが一気に加速化し、翌年にはシドニーで日米豪 3 国戦略対話（TSD）の初の外相会談が開かれ、2007 年にはハワードが働きかけて安倍晋三首相との間で日豪安保共同宣言を発するに至っている。さらに今度はハワードが安倍構想に乗り、対中封じ込め色の濃い日米豪印 4 国戦略対話を進めることに応じている[26]。

ハワードの対中姿勢は、本人がしばしば言及したように、オーストラリアは中国との経済関係と米国との同盟を選択する必要はない、という現実主義的なものと集約することができる[27]。政界引退後にハワードは、中国がオーストラリアの最大の経済パートナーであり、またパワーが増大すれば中国が国防費を増大させるのは自然なこととしながらも、米中が対立するのを不可避と捉えるべきでないし、予測できる将来にわたって米国は世界最強の

国であり続けると見ている[28]。ハワードの外交方針は言い換えれば、オーストラリアは基本的に対米同盟を堅持し、協力できる範囲で海外派兵にも応じるし、日本などとの米国の同盟ネットワークの強化も進める。しかし、あからさまに対中挑発的な行動は控えるというものであり、この路線が保守連合であれ、労働党であれ、以後の歴代政権に引き継がれていく。ただし、対中関係がオーストラリアの核心的国益や価値観に抵触する時には、折々の政権は敢えて対中刺激的な措置も辞さない動きを次第に見せていくのである。

3. 対中姿勢が揺いだ労働党・保守連合短期政権（2007-2015 年）

11 年間首相・外相・財相が一度も交代しなかったハワード超安定政権の後、オーストラリアの政界では党内対立が顕在化し、その結果今日までの 13 年間で 6 人もの首相が登場している。ことにハワード以降の 9 年間では対中猜疑、対中接近、米中選択不要論への回帰といったように、対中関係は首相の交代ごとに目まぐるしく変化を見せた。

2007 年 11 月の選挙でハワードを破り、久々に労働党政権をもたらしたラッド（Kevin Rudd）首相は、流暢に中国語を話す元外交官出身で、外交に強力なイニシアティブを発揮しようという野心に満ちていた。同年 9 月のシドニーでの APEC 首脳会談の際に、中国代表団を前にして当時野党党首であったラッドが自分と家族の中国との親密さを中国語で披露すると、中国側もこの流暢に中国語を話す世界初の西側先進国首脳に大きな期待を寄せられると踏んだようで、その場で胡錦濤主席はラッドを翌年の北京オリンピックの開会式に個人的に招待した[29]。

政権奪取してからもラッドは北京を喜ばす動きを繰り出した。2008 年 2 月の豪中外相会談終了後の記者会見で、スミス（Stephen Smith）外相は日米豪 TSD を引き続き支持するものの、中国が懸念を表明していた日米豪印 4 国戦略対話には参加しない方針を表明し、日米豪各国が中国とポジティブで建設的関係を進展させていくことを呼び掛けたのである[30]。さらにラッドは首相としての本格外遊の目的地として、2008 年 4 月には NATO 英米に続いて中国を訪問して 4 日間も滞在したにも拘わらず、つい 2 年前までは中国を抑えてオーストラリアの最大輸出市場であった日本はパスするという扱いの違いをアピールした。

しかし、この辺からラッド政権下の対中関係はダッチロールを始める。訪中時には北京大学で学生相手に中国語で演説した際に、ラッドはチベットでの人権に言及し暴力を止めるべきことを訴えた。胡錦濤主席と温家宝首相と会談した際にも、ラッドはチベットに言及し、これには野党保守連合が内政干渉と苦言を呈したほどであった。当然北京は上から目線のラッドに大きな失望を抱いていく[31]。

翌 2009 年には豪中関係はいっそう悪化の道を辿っていく。2009 年 5 月には 2000 年以来の国防白書が発表されたが、そこでは 2030 年に至るまで米国は世界最強の戦略アクターであり続けるだろうが、リーマンショック後の世界金融危機を通じて国際社会のパワーバランスが大きく変化してくる一方で、中国は 2030 年まで経済力では地域の推進力であり続けるから、アジア太平洋地域の安定にとっては米中関係が鍵になると観測している。中国は 2030 年にはアジアで圧倒的な軍事大国となっていると予想されるが、急激な軍拡は近隣諸国の懸念を掻き立てる恐れがあり、だからこそ中国はいっそう透明性を確保して軍事面での信頼醸成に努めるべきである、さもなければ、台湾をめぐる紛争を収拾する以上の目的を秘めて、長期的な軍備拡張を展開していると受け取られかねないと、名指しで中国に警

告を発するに至っている[32]。

発表前に国防省高官がこの国防白書の内容を主要国に通告しに行脚したところ、中国国防相の人民解放軍将官は白書の内容に不快感を隠さず、中国名指し部分の修正を要求してきた。さらに白書では削除された部分があり、そこには ADF が米軍と連携して海空戦に参画し、対中海上封鎖などを実施すれば、人民解放軍からの反撃に遭う可能性はあり、その場合豪大陸中央部に位置し、米国の世界戦略上重要な役割を担っているパインギャップ（Pine Gap）米豪共同軍事通信施設への攻撃もありうると記されていたとも言われている[33]。

白書の内容はラッド自身の対中観を強く反映していたと考えられる。2010 年 11 月にウィキリークス（WikiLeaks）が公開した米国務省内部文書からは、ラッドの中国に対する本音と米国との連携への意気込みが伝わってくる。2009 年 3 月のクリントン（Hillary Clinton）国務長官との会席で、ラッドは自分が中国に関しては「容赦ない（brutal）リアリスト」であり、中国を国際社会に建設的に統合していく必要があるものの、すべてがうまく行かなかった場合には戦力を派遣する用意が必要とされる、近く発表される国防白書で海軍力増強を謳っているのは中国の戦力投射能力増強への対応である、と応答したと言う。さらにラッドは自分が「アジア太平洋共同体（Asia-Pacific Community）構想」という、米国が含まれた安全保障も協議する地域協力機関の設立を提唱しているのも、東アジア首脳会議（EAS）での中国の専横が「中国版モンロー宣言」と「米国なきアジア」をもたらさないためであると主張したと伝えられている[34]。ラッド及びその安全保障担当高官に共有されていた対中タカ派的な安全保障観が赤裸々に反映されたのが、新型潜水艦を現行の 6 隻から 12 隻に倍増、F-35 ジョイントストライクファイター 100 機調達など野心的な国防装備計画を打ち出した 2009 年国防白書であったと言えよう。

2009 年にはさらに豪中関係を揺るがす事件が起こった。前年に英国株式市場で国営の中国アルミ公司（Chinalco）が資金繰りに苦しんでいた豪英系で鉄鉱石世界第 2 位のリオ・ティント（Rio Tinto）の株式を 9％買収していたところに、さらに 18％までの増資計画を打ち出してきたのである。鉱産資源という基幹産業の国を代表する大手企業が中国国営企業の強い影響下に置かれる危機が迫ると、与野党の主要政治家もビジネス界も強い警戒を示した。オーストラリアでは外国企業による大型の買収計画に対しては外国投資審査委員会（FIRB）による認可が必要になるが、FIRB は中国アルミ公司のリオ増資計画への審査を先送りし、その間鉄鉱石世界最大手の豪南ア系 BHP ビリトン（BHP Billiton）がリオ支援に動くと、リオも中国アルミ公司の支援は不要との立場を表明し、増資計画は頓挫したのである[35]。

当時鉄鉱石価格の上昇に中国鉄鋼業界は苦しんでいたが、BHP やリオは中国市場では長期契約に依らずにスポット市場で鉄鉱石を売り続けていたことに、中国政府は不快感を感じていたものの、中国鉄鋼業界の原料確保をめぐる足並みが揃わず、リオなどが提示する高額な価格を受け入れざるをえなくなっていたことに苛立ちを感じていたようである。中国アルミ公司の増資計画が頓挫した直後に、価格交渉に当たっていたリオの中国系豪国籍の上海支店支配人が、機密漏洩と収賄容疑で逮捕され、懲役 10 年の実刑に処された[36]。オーストラリアの資源を意のままに操ることができないことへの、中国当局の不満を象徴する事件と言えよう。

さらに中国政府の警告を容れずに、8 月のメルボルン国際映画祭への参加を目的にウイ

グル人反中国政府活動家に訪豪ビザを発給し、活動家がナショナル・プレス・クラブで講演すると、中国政府の怒りは頂点に達する。オンライン・チケット販売に頼る映画祭のウェブサイトがブロックされ、そのディスプレイには五星紅旗とウイグル人活動家批判のスローガンが現れたと言う[37]。8 月にオーストラリアで予定されていた太平洋島嶼国フォーラム（PIF）会合からも中国は予定されていた閣僚級の参加を引き揚げた[38]。政権獲得当初の外交政策転換への思いに駆られて不用意な動きを繰り返して豪中関係を悪化に陥れたハワード政権初期と比べると、国防白書にしてもリオ増資計画阻止にしても、自国の戦略環境と国の代表的基幹企業を台頭する中国の影響力から守るという、国益を守るためのラッド政権による行動に起因した対中関係の悪化であり、ハワード首相のように慌てて自国の措置を釈明するようなこともしなかったし、中国メディアも目立った反豪キャンペーンを張ることもなかった。10 月半ばには中国政府も膠着状態からの脱却の意向を伝え、それを受けてスミス外相が対中協調的建設的アプローチを約束するに至って、同月末に李克強副首相が訪豪することによって事態は収拾された[39]。オーストラリアの資源への旺盛な需要の前に、中国側が穏便な収拾策を追求した結果と見ていいだろう。

その後 2010 年に入ると、ラッドの国内での失政が目立つようになり、元々労働党内での人望が薄かったことも重なり、このままでは同年に予定されていた選挙は戦えないとの機運が高まり、同年 6 月に党首を辞任する事態に追い込まれた。代わって副首相のギラード（Julia Gillard）が豪史上初の女性首相に就いた。ラッドとは対照的にギラードは外交にはあまり関心を持っていなかった。さらに本人の希望でラッドが外相に留まったため、ギラード政権当初は、外交では前政権の方針が色濃く残された。2011 年 3 月に首相として初めて訪米した際には、ANZUS 条約 60 周年を記念してギラードは米議会合同本会議での演説の機会を与えられた。演説の中でギラードは、アジア太平洋地域の安定にとって米国は不可欠な存在であり、将来の経済と安全保障のチャレンジに立ち向かうのに剛胆であれ、米国ならできる「イエス・ユー・キャン」と呼び掛けた[40]。同年 9 月の豪米外相・国防相会談（AUSMIN）ではサイバー戦争も ANZUS 同盟の対象とすることが合意される一方で、労働党政権がギラード自身も所属する党内左派への配慮からそれまで必ずしも積極的とは言えなかったミサイル防衛についても、米国と協議することを約している[41]。

ANZUS 同盟 60 周年祝賀の頂点となったのは、2011 年 11 月のオバマ大統領の訪豪であった。キャンベラでの上下両院合同会議での演説でオバマは、米国が太平洋国家であることを宣言し、アジア太平洋地域でのプレゼンスの維持を最優先することを確約した[42]。さらに北部沿岸のダーウィンに米海兵隊を将来 2500 名ローテーション配置するとともに、米軍艦艇・航空機の訪豪を増やし、共同訓練をいっそう重ねていくことが合意された[43]。このような ANZUS 同盟の急激な強化に対して、『人民日報』は「オーストラリアは中国を馬鹿にしたような態度を取るべきでない」「米国が中国の利益を損なうのを助けるために、軍事基地を使用させるのであれば、オーストラリアは十字砲火にまみれるであろう」と強い調子で警告を発してきた[44]。中国からの強い警告にも怯まず、2012 年 4 月にはギラード労働党政権の下でダーウィンでの米海兵隊第 1 陣 180 名の受け入れが開始されたのである[45]。

以上のように政権立ち上げ初期にはラッド首相が敷いた米リバランス路線を後押しするイニシアティブを継続したギラード首相であるが、2012 年 2 月に首相返り咲きの野心を隠さないラッドを一切の大臣ポストから外すと、それを待っていたかのように、「ラッド外相

のままでは豪中摩擦が増える[46]」、「中豪二国間戦略関係の構築が遅れている、経済相互補完性を礎石としてきた長年の中豪関係モデルはもはや十分ではない[47]」といった外国干渉とも受け取れるような発言が、中国側から公然と発信されるようになった。

実際ラッドを放逐してからギラード政権は、独自の外交路線を追求するようになっていく。首相就任後 1 年余りを経ると、ギラードは元財務事務次官を主査に任命し、中国の成長に象徴される「アジアの世紀」にオーストラリアはどう対応すべきか、白書の執筆を依頼したことを公表した[48]。2012 年 10 月に発表されたアジアの世紀白書（ACWP）は、アジアの成長に効果的に適応するため、オーストラリアは経済の生産性を向上させる一方で、国民のアジア文化への理解を深める必要があると説いていた。そうした努力を通じて、2025 年までにオーストラリアは GDP 世界第 10 位に始まり、小中学生の学力世界トップ 5 入り、全小中高校でのアジア言語教育の拡充、10 大学の世界トップ 100 入りなど、壮大な目標を掲げている。アジアの安全保障については、ACWP は米国のプレゼンスの重要性を認識する一方で、中国の台頭は歓迎する、その軍拡は経済成長に伴う自然で正当な帰結と明言している[49]。以上のように元経済高官が主筆となっているだけに、ACWP はオーストラリアにとって中国の台頭を商業的好機と捉える傾向が顕著であり、その好機をより効果的に生かすために、オーストラリアのビジネスや教育機関にいっそう適応努力を促す、対外向けよりも国内向けメッセージと捉えられる。そこではラッド政権の 2009 年国防白書の対中警戒的なトーンは大きく後退している。

さらに 2013 年 4 月に訪中したギラード首相は、中国の李克強首相との間で豪中が「戦略的パートナーシップ」関係に入り、年次首脳会談・外相会談・経済相会談を開催することに合意した。国内メディアは、中国がこのような関係を認めたのは、ロ独英米の 4 ヵ国くらいしかなく、ギラードにしては珍しい外交の勝利ときわめて好意的に評価した[50]。豪中戦略的パートナーシップは、2011 年 4 月に首相としての初訪中の際にギラードから中国側に提案し、ラッド外相辞任直後にも胡錦濤主席に改めて書簡でその意を伝えるなど、ギラード自身による 2 年越しの外交努力の成果でもあった[51]。傍目から見れば、これはラッドをクーデターで排して政権の座を奪取したギラードが、ACWP で経済分野での協力の推進を最重視する姿勢を明確にして、前任者の下で悪化した対中関係を修復すべく、北京に対して進んで働きかけた形となった。その意味では、中国側から足元を見透かされる立場に追い込まれたと言ってもいい。実際に、合意された年次閣僚会談にしても、オーストラリアの首相・外相・財相の中国側カウンターパートは、それぞれ国家主席ではなく首相、外交担当国務委員ではなく外相、経済担当副首相ではなく国家発展改革委員会主任というように、オーストラリア側が格下の扱いをされている、という指摘もあった[52]。中国メディアも「オーストラリアを対米同盟から引き離した」「米国との安全保障を前にしてもオーストラリアは経済利益を手放さないことを宣言した」といったように、相手から得点を稼いだとの評価を下している[53]。

こうしてギラード政権は中国との経済関係の拡充を重視して、ラッド政権の対中刺激的な措置を控える傾向を見せ始めた。2012 年 11 月の AUSMIN では、西オーストラリア州の ADF 基地の米軍による利用をめぐって、中国の反応を気にするカー（Bob Carr）外相は、その実施計画を敢えて曖昧な表記に収めた[54]。さらに 2012/13 年度予算で国防費が大きく減額された結果、その対 GDP 比が史上最低を辛うじて上回る 1.56％まで下がったことに対

して、オーストラリアがリバランス戦略支持から後退するような言動を見せているとして、米国高官から懸念の声が寄せられた[55]。

さらにギラード政権は 2013 年 5 月には国防白書を発表した。白書は 2009 年白書で提案された装備調達計画は踏襲するとしているものの、中国に関しては、世界経済における欧米の後退を補うという意味でその成長を歓迎する、オーストラリアにとって米中選択は不可避ではない、中国を敵としてアプローチしない、中国の軍事的台頭も経済成長の自然な帰結と、ACWP に通じる議論を展開している。ところが、その直後に南シナ海での領土紛争という形で、中国の台頭に伴い東南アジアで緊張が生じていることに懸念を表明している。さらに「インド太平洋（Indo-Pacific）」という言葉を初めて使って、この戦略弧の中心に東南アジアが位置するとして、ASEAN や EAS など地域の多国間協議の活用を支持している。次いで北部接続群島への海空アプローチの確保はオーストラリアの戦略上死活的な意味を持つとして、この群島の多くを占めるインドネシアとの強力なパートナーシップを地域戦略関係のうちでも最重視している[56]。

以上のような内容からすれば、対中封じ込め色の濃い 2009 年白書のトーンを相当薄めたのは事実であろう。しかし特筆すべきは、インド太平洋における ADF の役割について 2013 年白書が、災害救援や多国間海洋安全保障など非伝統的分野に加えて、自国のパートナー国に対する攻撃や強要に対抗するため、通常戦に携わる可能性に言及していることである。その場合、攻撃側がオーストラリアに対して、領土や沿岸施設、シーレーンへの攻撃、サイバー攻撃など、報復行動に出る可能性もあるとして、それらに備える必要さえ明言している[57]。これらの記述は 2009 年白書でも見られなかった直截的な表現であり、白書で再三重要性を強調しているインドネシアを巻き込む形で緊張が高まった場合に、ADF が支援していく用意があることを表したものと考えられよう。このような事態にどのように対処していくのか、2013 年白書は目立たないながらも国防方針の大きな転換を導き出している。過去 5 回の国防白書は、いずれも国防「自助（self-reliance）」を基本原則に掲げてきた。ところが、2013 年白書では「自助」の概念が大きく後退し、それは味方が救援に来るまでの時間稼ぎに過ぎず、同盟国米国との連合を視野に入れた戦略に転換を遂げていることが指摘されている[58]。

2013 年白書は同じ労働党政権でありながら、直前の白書から 4 年しか置かずに発行されている。2013 年には選挙が予定されており、安全保障分野では伝統的に労働党は有権者の信をあまり受けていないので、対中刺激的な 2009 年白書を引きずったまま選挙戦に突入すれば、その点を野党から攻撃されかねない。そこで 2013 年白書では反中トーンを薄める一方で、海兵隊ダーウィン配置を受け入れるといったラッド政権の方針を踏襲した上で、米国のリバランス戦略に適応した形の安全保障戦略に静かに切り替えたと解釈することができよう。ギラード政権では、対中姿勢はソフトに転換したものの、対米同盟を重視する方針は、ハワード・ラッド政権のそれと歩調を合わせ続けていると言えよう。

対中関係でもう 1 点重要な点は、ラッド政権誕生以来の課題である全国ブロードバンド・ネットワーク計画に、中国電信最大手のファーウェイ社が、ダウナー元外相などの要人を現地法人の経営陣に迎え入れて、性能と価格のコストパフォーマンスを前面に押し出し、精力的に政府に参入のロビー活動をしていたが、ギラード政権はラッドの影響力が払拭されていた 2012 年 7 月に、セキュリティ上のリスクを無視できないとの諜報機関の助言を容

れて、ファーウェイの参入を排除する決定を下したことである[59]。後にも繰り返されるが、中国をめぐって経済的恩恵よりもセキュリティ維持が優先された事例と言えよう。

不慣れな外交に打開を試みたギラード首相であるが、ボートピープル対策など失政が続くと、労働党内の情勢が再び不穏になり、選挙が近づいた 6 月に議員総会でラッドに敗れ首相の座から引き下ろされる。こうして復活したラッド首相の下でも、頻繁な党首交代で労働党は有権者に見放され、3 ヵ月後の 9 月の選挙では、6 年ぶりに保守連合が勝利を遂げた。アボット（Tony Abbott）新首相が率いる保守連合政権は、早々に日本との安全保障協力を抜本的に強化しようとする姿勢を明らかにした。10 月にワシントンで開かれた 2009 年以来の TSD 外相会談では、東シナ海での現状を変更するような強要的一方的行動に反対するとの共同声明を採択した[60]。さらに翌月の中国による突然の東シナ海における防空識別圏（ADIZ）の設定に対して、ビショップ（Julie Bishop）外相は中国大使を呼び出して、航行の自由というオーストラリアが信奉する価値に反する行為として、強い抗議の意を伝えた[61]。新政権の対中挑発的な姿勢に対して、翌 12 月の北京での会談で王毅外相は、終始仏頂面でビショップに対して外交的にはきわめて異例の無礼な対応を見せ、不快感を隠さなかったという[62]。東シナ海という日本の主な関心事にまで敢えて容喙しようとするアボット政権の姿勢に対して、対中関係では利益を共有する分野に集中し、価値をめぐって方針が異なる分野を巧みに避け続けた、ハワード元首相の秘訣から逸脱していると懸念の声が噴出してきた[63]。

それでもアボット首相は「アジアで最善の友人は日本[64]」「我々は日本の強力な同盟国[65]」と刺激的な発言を繰り返し、日本に接近する姿勢を明らかにした。実際にアボット首相登場以来、安倍首相との日豪首脳会談は 2014 年末までの 1 年 4 ヵ月の間に 5 回と異例の頻度で開催されており、両首相の親交の下で、日豪関係は飛躍的進歩を遂げた。2014 年 4 月に日本の武器輸出 3 原則が緩和されたのを受けて、ADF 海軍の新規潜水艦を日豪で共同開発するという機運さえ一度は高まった。同年 7 月には安倍首相がオーストラリア連邦議会で、米英中の首脳以外では初めてとなる両院合同会議で演説を行うと同時に、日豪経済連携協定と防衛技術装備協力協定を締結し、日豪が「特別な戦略的パートナーシップ」を構築していくことが合意された[66]。また 11 月にはブリズベンの G20 首脳会談の傍らで、2007 年以来の TSD 首脳会談が開催され、3 国があらゆる分野で協力を進めることが合意された[67]。

一気呵成に日米豪の安全保障ネットワークを強化したアボット政権であるが、対中関係では一定の配慮を欠かさず､ラッド政権期ほどの悪化を招いていない。2014 年 3 月にマレーシア航空機 MH370 便が東インド洋で消息不明になると、オーストラリアは直ちにその捜索救援活動に全面的協力の姿勢を打ち出し、アボット首相は西オーストラリアの州都パースの空軍基地に協力に駆け付けた日中韓 3 国空軍要員を慰労する姿をアピールして、北東アジア全体との関係重視の姿勢も印象付けようとした。この捜索協力に対しては、乗客の多くを抱える中国の習近平主席から感謝の意が表明されている[68]。日豪安保協力が一段と強化されたのとバランスを取るかのように、2014 年 10 月にはオーストラリア北部密林の中で、豪米中軍兵員によるコワリ（Kowari）共同演習の実施にもこぎつけた[69]。

また 2013 年の選挙で保守連合は日中韓 3 国と 1 年以内の自由貿易協定（FTA）締結を公約に掲げて、2014 年には韓国、次いで日本と立て続けに実現させた。残る FTA 交渉では中国側は、中国企業に対する FIRB の投資審査基準の緩和と、投資プロジェクトへの中国

人労働者の就労制限の緩和を強く要求してきた。前者では連立パートナーである国民党が利益を代表する農民が中国企業による農場の買収に神経質になっていたし、後者については労働党の支持母体の労働組合が強い警戒の念を抱いていたから、いずれも国内政治上センシティブな問題で、慎重な処理が求められた。結局 11 月のブリズベン G20 への習近平訪豪時に間に合わせるという政治的要因に助けられる形で、豪中 FTA は両国首脳間で基本合意に至っている。そこでは中国一般企業が対豪投資する際の FIRB 審査基準を米国企業に適用されるレベルにまで大幅緩和する見返りに、中国は牛肉等農産物やサービス分野での市場開放に応じ、オーストラリアに大きな経済的利益をもたらす内容に落ち着いた[70]。同時に両首脳の間で戦略的パートナーシップを「包括的戦略的パートナーシップ」に格上げすることも合意された[71]。

2015 年に入ると中国による南シナ海での人工島埋立が周辺国の注目の的となり始めた。これに対してアンドルーズ（Kevin Andrews）国防相は、中国を名指しすることなく、すべての当事国が南シナ海での埋立を即刻止めるよう呼び掛けた。一方、アボット首相は南シナ海での豪艦艇や航空機による「通航（sail-through）」などのより強硬策を検討中と報じられた[72]。但し同じ頃シアー（David Shear）国防次官補が米国議会で、対中抑止の一環として B-1 戦略爆撃機をオーストラリア北部に配置して、ダーウィンでの海兵隊員倍増とセットで、米国のプレゼンスをアピールすることを示唆した。これに対して、アボットはこの発言を「言い間違い（misspoken）」と退け、豪米同盟はどの国にも向けられたものではないと慎重な姿勢を保った[73]。その結果、アボット政権はラッド政権ほど中国からの反発を買うことなく、日米豪との安全保障協力を強化することができたのである。その意味では、アボット政権の対中アプローチは、米中選択不要としたハワード政権のそれに通じるものと言えよう。

4. 外国干渉に立ち上がる親中リベラル派ターンブル首相（2015-18 年）

外交では少なくない実績を上げたアボット首相であるが、有権者の間では不人気で、世論調査でも保守連合が労働党の後塵を拝する状態が長く続いたため、近づく選挙への不安の声が高まり、2015 年 9 月には党首選を挑まれ敗れるに至った。保守派のアボットに勝利したターンブル（Malcolm Turnbull）新首相は、リベラル派であるだけでなく、政界入りする前は中国とのビジネスにも経験豊富なうえに、息子の妻は中国人で、その岳父は共産党員であり、野党時代には対米同盟を優先するあまり、中国との関係に悪影響を及ぼすべきでない、といった中国寄りの発言をしていたこともあった。それゆえ中国メディアのターンブルへの期待は、ラッド新首相登場当初の時と同様に並大抵ではなく、発音が似ているとして甘い菓子になぞらえて「糖包（tang bao）」というニックネームをつけていたと言う[74]。

しかし、そのターンブル政権の対中関係はいきなり波乱含みのスタートを切る。首相就任の翌 10 月には、米海兵隊が配置されていたダーウィン市の商業港施設を、北部準州政府が共産党とも近い関係を持つとみられる中国の嵐橋集団（Landbridge Group）に対して 99 年間リース契約を結んでいたことが判明したのである。この契約は連邦政府、特に国防省内でも下層レベルでルーティン的な審査を経ただけで認可されたと言われており、事前協議を受けていなかったワシントンには大きな衝撃であった。実際に 11 月のマニラでの初の首脳会談のときにオバマ（Barack Obama）大統領は、ターンブル首相に対して「次は事前

に知らせてほしい」と釘を刺したと言う[75]。

政府は公式には嵐橋集団へのリースからは安全保障上の問題は生じないとの立場を取ったものの、ターンブル政権がダーウィン港リース事件の教訓に学ぶのは迅速であった。2015 年末には中国大使と公安調査庁に相当するオーストラリア保安諜報機関（ASIO）長官という経歴を持つアーバイン（David Irvine）を、それまで経済経歴者主体であった FIRB の役員会に新たに迎えている[76]。さらに 2016 年 3 月には、従来は外国国営企業による買収だけが FIRB の審査を義務付けられていたのに対して、連邦政府・州準州政府が保有する重要インフラが民間企業であれ外国投資家によって買収される時には、必ず FIRB がその是非を審査することとなった[77]。これらターンブル政権による一連の措置は、重要インフラを外国による買収から守る体制を短期間に整備する目的と見て取ることができる。

実際にダーウィン港リース以後にはオーストラリア政府は、中国資本による大規模資産買収に対して介入する姿勢をより明確に示すようになった。翌月の 11 月には、ニューサウスウェールズ（NSW）州営送電会社トランスグリッド（TransGrid）の 99 年リースをめぐって、優勢と伝えられていた中国国営の国家電網（State Grid）が落札に失敗している。国家電網は既に 2012 年から他州の送電･ガス配管事業の民営化に伴う買収を認可されていたし、今回代わって落札したジョイント・ベンチャーにしても外国企業が 65％を出資していることからすれば[78]、国家電網によるリース却下の決定の背後には、中国資本による重要インフラ所有阻止の意図を窺い知ることができよう。

2016 年に入るとシドニーなど NSW 州都市部の送電網を管理するオズグリッド（Ausgrid）の半分が 99 年リースに出されたが、これに強い関心を示していた国家電網の会長は、3 月にモリソン（Scott Morrison）財相に対して他の投資家と同等に扱ってほしいと懇願している[79]。これを受けて政界・ビジネス界・学界の著名人から、国家電網によるオズグリッドのリースを支持する声が上がったが、モリソン財相は資産の性格上外国企業への売却は国益に反するとの理由で、外国投資家によるオズグリッドの 50.4％のリースを却下すると声明した[80]。この決定に対しては新華社通信が、中国が一国の送電網を誘拐しようと隠れた動機を秘めていると疑うのは馬鹿げている、との批判のコメントを寄せている[81]。中国側もターンブルが「糖包」とはちょっと違うと受け取り始めたと言えよう。

2016 年にはターンブル政権は安全保障をめぐる中国との明らかな路線の違いも露呈した。前年までは中国による南シナ海人工島埋立に対して表立った異議を唱えてこなかった保守連合政権であるが、7 月に国連海洋法条約附属書 VII による仲裁裁判所から仲裁裁定が出され、中国が主張してきた南シナ海における九段線の正当性が却下されると、ビショップ外相は直ちにこの判断を最終であり法的拘束力を持つと明言し、日米や提訴したフィリピンなど、仲裁裁定を明確に支持した数少ない国に加わった[82]。裁定を無視すれば中国の名声に傷がつくとのこの発言に対しては、中国外務省が正直驚かされた、とビショップを名指しで批判したほどである[83]。

東シナ海 ADIZ の時にもそうしたように保守連合政権は、公海における航行及び飛行の自由を重視し、国際法を遵守する姿勢を明確に打ち出しているものの、米海軍が実施するより挑発的な「航行の自由作戦（FONOP）」に ADF を投入することは一貫して避けてきた。その代わり、1981 年以来マレーシアの空軍基地をベースにマラッカ海峡や隣接海域を空軍哨戒機でパトロールするゲイトウェー作戦（Operation Gateway）は、南シナ海人工島付近

でも実施しており、豪空軍司令官によれば毎回中国側から警告を受けているとのことである[84]。しかし、中国側はゲイトウェー作戦をさほど不快に受け取っていなかったようで、11 月の北京での豪中対話の席では、中国側から南シナ海での豪空軍のパトロール回数が前年の 51 回から 2016 年 10 月末までで 65 回に増加したとの指摘があったが、雰囲気は悪くなかったと伝えられている[85]。

この時点ではターンブル政権も対中歩み寄りの姿勢を見せようともしていた。翌 2017 年 3 月の李克強首相の訪豪に合わせて、政府は 2007 年に締結していた中国との犯罪人引渡条約の批准を議会に諮ろうとしていた。中国側は習近平主席が進める汚職摘発の重要容疑者数名が豪国内に潜んでいるとみて、オーストラリアの批准を強く求めていた。一方で、オーストラリアにとっては薬物密輸などの組織犯罪摘発において中国との協力は大きな効果を上げており、批准の好機が到来したと思われていた。しかし、中国に引き渡された容疑者の人権確保に大きな疑問が残るとして、野党労働党や緑の党はもとより、与党が過半数を押さえていない上院でのキャスティング・ボートを握る無所属やミニ政党議員らだけでなく、与党自由党の保守派議員までが反対を唱えたため、結局 2017 年 3 月には政府は上院への条約批准動議の提出を断念せざるをえなかった。これに対して成競業（Cheng Jingye）駐豪中国大使は失望の意をビショップ外相に伝えた。しかし、この時の中国のオーストラリアに対する不満はさほど大きかったようには見えず、中国大使は豪政府が批准動議を上院に提出せず、敢えて議論を紛糾させることを避けたことに謝意を伝えている[86]。またその数日後には中国からの出国を阻止されていた、中国人権活動家のシドニー工科大学の馮崇文（Feng Chongyi）准教授が帰国を認められ、開口一番犯罪人引渡条約批准は致命的な過ちとなると公言している[87]。

豪中関係の悪化を決定的にした出来事は、この年の 6 月に起きた。国営放送局 ABC と独立系メディアのフェアファックス（Fairfax）社が、中国共産党の影響力が様々な形でオーストラリア社会に浸透しており、国論を共産党に都合の良い方向に導こうとしているとの内容のドキュメンタリーを放映したのである。報道によれば 2 名の中国系富豪が共産党と深い関係を築いており、大学などに巨額の寄付をして中国に有利な議論を発信させようとしているだけでなく、保守連合と労働党の主要政党に政治献金を注ぎ込み、2015 年にはそれを警戒した ASIO のルイス（Duncan Lewis）長官が、アボット前首相、ターンブル首相、労働党のショーテン（Bill Shorten）党首に保安上の懸念を報告していたにも拘わらず、その後もチャイナ・マネーが豪政界を手玉にとっていることなどが明るみに出された[88]。

2017 年の ABC とフェアファックスによる共同調査報道やその後の事情聴取などを通じて、豪政界には以下のように中国共産党の影響力が加えられたことが明らかになった。2016 年 6 月の選挙の数週間前に当時の労働党のコンロイ（Stephen Conroy）影の国防相が南シナ海中国人工島付近で米国流の FONOP を敢行すべきと与党保守連合以上に対中強硬な方針を声明したのに対し、翌日 NSW 州労働党のムーネイン（Kaila Murnain）書記長からコンロイに、ASIO がマークしていた 2 名の中国人富豪の 1 人黄向墨（Huang Xiangmo）からと疑われる 40 万ドルの政治献金を失う恐れがあるので、前日の発言を撤回するよう要請されたが、コンロイはこれを拒否した。すると黄は今度は元 NSW 州書記長で労働党の若手有力政治家として台頭していたダスティアリ（Sam Dastyari）上院議員に接近し、彼の一部費用の立替などの便宜を図った。するとダスティアリは、黄の傍らで中国系聴衆を前に、

南シナ海は中国の海でありオーストラリアは容喙すべきでないと発言したが、それが発覚して労働党の要職を解かれた。その後ダスティアリは黄が苦労していた豪国籍取得に向けて複数回移民省に働きかけていただけでなく、ASIO が黄をマークしていることを本人に伝えていたことが発覚し、議員辞職に追い込まれた[89]。さらに中国との犯罪人引渡条約批准を断念した直後の 2017 年 4 月に、中国共産党の中央政治局委員で中央政法委員会書記を務める孟建柱（Meng Jianzhu）が訪豪し、労働党のショーテン党首、ウォン（Penny Wong）影の外相、マールズ（Richard Marles）影の国防相と会見し、労働党が引渡条約批准に賛成しないと、中国系コミュニティ内での労働党への支持に影響が出ると、間接的な脅しと受け取られる発言をしたと伝えられている[90]。

ABC のドキュメンタリーが放映される前の月には、ルイス ASIO 長官が議会に対して、中国とは名指ししなかったものの、外国のエスピオナージと干渉は「前代未聞の（unprecedented）」規模に達しており、国家の主権・政治システムの整合性・国家安全保障能力・経済その他の利益などに深刻な損害をもたらす恐れがあると述べている[91]。ドキュメンタリー直後にターンブル首相は、年内に外国干渉規制法案を起草するよう法務相に指示する一方で、ショーテン党首も労働党内に外国人からの献金受領の禁止を通達し、政府法案の制定に協力する用意を表明し、遅まきながらも政界も中国の影響力浸透に正面から取り組む姿勢を新たにしたのである[92]。オーストラリアの関心が中国による干渉に向こうとする中で成大使は、メディアは根拠のない言い掛かりを繰り返しており、中国パニックを国民に焼き付けようとしている、と批判を寄せている[93]。11 月の上海での豪中対話の席上でも、中国側は ABC のドキュメンタリーを問題視し、両国の不信感の種を撒いた、温かい信頼関係をぶち壊したと強い不満をぶつけ、こういう態度を取っておいて、オーストラリアは対中経済関係には影響しないと思っているのなら、そんな思考は終わりにすべきだ、などの激しい発言が飛び出した[94]。前年の豪中対話では人工島付近でのゲイトウェー作戦が話題になっても、雰囲気は悪くなかったのに対し、この年の対話では中国側が明らかに外国干渉規制に神経質になっていることが窺われよう。

こうした中国からの警告にも拘わらず、12 月にターンブル政権は政府機密の漏洩や重要インフラの破壊、脅迫や強要などによる民主主義への干渉などの行為への新たな罰則を織り込んだ「2017 年国家安全保障法制改正（エスピオナージ及び外国干渉）法案[95]」と外国人の利益を代表して活動する個人もしくは機関に登録を義務付ける「2017 年外国影響透明化計画法案[96]」など一連の外国干渉規制法案を議会に提出した。

中国による国内での干渉が豪メディアの報道に留まらず、連邦政府がそれへの対策に着手したと見るや、中国側は矢継ぎ早に報復的な措置を繰り出してきた。一連の外国干渉規制法案が提出された 1 週間後には、同年 9 月から 11 月にかけて 6 隻から構成される豪海軍船団が 12 ヵ国のインド太平洋諸国を歴訪し、共同演習を重ねたパシフィック・エンデバー 2017（Pacific Endeavour 2017）に関して、豪海軍司令官との会談で中国海軍司令官は演習海域に南シナ海を選んだのを地域の安定と平和を乱す行為として懸念を伝えたと報じられた[97]。2018 年 4 月には東南アジアの別々の港湾からベトナムのホーチミン市に向けて航行中の 3 隻の豪海軍艦艇が、途中南シナ海で中国海軍艦艇に接近され、礼儀正しいものの強い調子で航行目的を尋ねられたという事件も起きている[98]。

さらに北京はオーストラリアの中国から影響を被りやすい部門への圧力を徹底的に加え

る措置を講じてきた。オーストラリアの中国語ウェブサイトには、中国人留学生は街頭での身の危険に警戒すべしとの中国大使館と総領事館からのメッセージが掲載されており、2月には中国教育相が同年の海外留学を警戒すべき国としてオーストラリアを指名し、留学生の家族に留学先としてオーストラリアの選択を思い止まらせようとしていることが指摘されている[99]。3 月には中国留学基金管理委員会（China Scholarship Council）が、豪政府から中国人大学院生への就学ビザ発給には半年以上の時間がかかる可能性を警告しており、別の国への留学を検討すべきことを勧奨していることが報道され、豪トップ 8 大学から構成される G8（Group of Eight）は即座にその報道を否定し、留学生排除効果に甚大な懸念を表明している[100]。

またターンブル政権自体への北京からの締め付けも強化されていった。3 月には議会でアダムソン（Frances Adamson）外務貿易次官が、様々な豪中間での行事が中止や延期され、対中関係が緊張していることを認め、外務貿易省の中国担当官は中国側から豪政府の姿勢を改めるよう再三要請を受けていると証言している[101]。4 月のボアオ・アジアフォーラムでは、オーストラリアから 1 人も大臣が招待されていないという異例の事態が発生した[102]。5 月にはチョボ（Steven Ciobo）貿易投資相が上海での物産展とオーストラリアン・ルールズ・フットボールの公式戦に随行し、この年初の豪大臣の訪中が実現したが、希望していた中国商工相との会談は断られていたことが判明した。チョボの訪中の際に、オーストラリア産ワインの中国での通関が遅れていることも判明し、製造元の株価は急落を余儀なくされていた[103]。

さらに 5 月のブエノスアイレスでの G20 外相会談の際にビショップ外相と王毅外相との豪中外相会談が開かれたが、会談後の共同会見では笑顔のビショップを傍らに王は仏頂面で現れ、この会談は公式な二国間会談ではなく、オーストラリア側の要望を受けて開催されたこと、会談でビショップが二国間の緊張はオーストラリア側の理由によることを認めたと披露して、オーストラリアは色眼鏡を外して対中関係に臨むべきことを強調した[104]。豪中関係の頓挫はもはや明白であり、北京でコンサルタントを務め親中的発言で知られるレイビー（Geoff Raby）元駐中国大使は、5 月のチョボの訪中直前に挑発的な対中発言を繰り返し、豪中関係の凍結を招き 2 年以上も訪中できていないビショップ外相は対中関係打開のために罷免すべきと論じたほどである[105]。

ビジネス出身で本来は親中リベラル派のターンブルが、ここまで最大の経済パートナー中国との関係を悪化させた背景には、首相就任当初は楽観主義的で合理主義的対中観を抱いていたのに対し、ASIO から中国によるエスピオナージが豪国内に大規模で浸透しているとの助言を受け、自らも検証してその深刻さに大きなショックを受けたためと言われている。2017 年に李克強首相が訪豪したときに、ターンブルは互いに商業的サイバー・エスピオナージを控えることを約束したが、本人はその実効性に全幅の信頼を置いたわけではなかった。第 5 世代通信ネットワーク（5G）へのファーウェイの参入にしても、ターンブルは最初はそれを認める方策を探らせたが、サイバーセキュリティ担当諜報機関から、外国政府の指示を受けそうなプロバイダに一旦システムへのアクセスを許せば、後はその気になればネットワーク内で何でもできるとの助言を受けた。ターンブルに言わせれば、豪中で利害が異なるときは紳士的に処すべきであるが、相手から虐めまがいのやり方をされたら、毅然と対応し決して後退してはならない、とのことであった[106]。こうして 2018 年 8

月にオーストラリアは 5G からの中国メーカーの参入を排除する決定を下した世界で最初の国となった[107]。この決定は、支持率を思うように改善できず、党内保守派から強い突き上げを受けていたターンブル首相最後の主要決定となった。党首の座をめぐる必死の政治抗争の断末魔の中でもなお、中国企業の 5G 参入阻止の決定をやり遂げたところに、ターンブルの外国干渉への警戒心がにじみ出ていると言えよう。

5. 対中関係「新たなノーマル」に適応するモリソン保守連合政権（2018-）

議員総会で敗れて首相辞任と政界引退を決めたターンブルの後継に選ばれたのは、モリソン財相であった。政権交代の翌月には、早くもニューヨークでペイン（Marise Payne）新外相が王毅外相と会談を持ち、関係を改善していくことを確認し合い、中国側は LNG の主要供給源である米国との貿易関係が悪化している状況下にあり、オーストラリアにも大きな輸出機会が開ける可能性さえ示唆してきた[108]。ターンブル政権とは 2018 年に入ってから一度も閣僚会談に応じていなかった北京としては、新政権の出方を探りにきたと言えよう。

中国側は軟化の兆しを示したものの、モリソン政権の対中姿勢は基本的にターンブル政権のそれを踏襲している。かつてオズグリッドの買収に乗り出し、ターンブル政権に却下されたことのある香港の長江基建集団（Cheung Kong Infrastructure: CKI）が、オーストラリア東部で長大なガス・パイプライン網を所有する国内最大のガス会社 APA グループに対して買収を計画していたが、11 月にはフライデンバーグ（Josh Frydenberg）財相が公式に買収を認可しないことを声明した。国内最大のガス供給会社を外国企業 1 社だけの所有にゆだねることは適切ではないとの表向きの理由ではあったが、決定を下す前に政府が諜報機関や重要インフラ審査機関と慎重に協議を重ねてきたように、香港の背後に控えた中国の重要インフラへの影響力を防ぐための国家安全保障上の動機が介在していたと考えられる[109]。

2019 年 2 月には、労働党と自由党と与野党構わず広く政治献金をばらまき永年豪国籍取得を働きかけてきた黄向墨が海外渡航中に、国籍取得申請を却下されただけでなく、永住権も剝奪された。内務省によれば人物も含め様々な理由によるとのことであるが、共産党との深い関係が原因となっていることは間違いなかろう[110]。シドニーで大規模不動産業を営む黄は当然のことながら強い不服を訴え、豪弁護士団体も突然のビザの失効は共産主義国にしか見られないような人権を踏みにじる馬鹿げた行為と強く非難の声を上げた。しかし、ASIO によれば黄が「外国干渉行為の影響を受けやすい」との理由で、ビザを取り消したということである[111]。

対中姿勢をめぐりモリソン政権がターンブル政権よりも軟化する気配がないと見るや、中国側もオーストラリアに対して報復めいた措置を下してきた。黄のビザ取消に先立って 1 月には中国系豪国籍の反体制文筆家の楊恒均（Yang Hengjun）が広州で国家安全保障上の危険を理由に身柄拘束された。楊の場合はその親しい友人で前年に出国阻止された馮と違って、その後も拘留が続き、8 月には公式に逮捕され、健康状態が悪化する中、連日しかも手枷を付けられたまま取調を受けていると伝えられている。オーストラリア政府も楊の処遇に強い懸念を表明してきたが、中国側は法に則って犯罪処理しており、中国の司法制度を尊重し干渉すべきでないと今日まで繰り返している[112]。

経済面でもオーストラリアの対中輸出に影響が出始めてきた。2 月に大連税関管轄港に

おける豪産石炭輸入が突然停止し、通関手続きも少なくとも 40 日に延長された。同港ではロシアとインドネシア産石炭には制限なく輸入が続けられており、中国外務省によれば、環境保護のために検査中とのことであった[113]。中国政府は大連で豪産石炭に輸入規制が課されていることは否定しているものの、産品の陸揚げが滞っていることは認めており、こうした不安定な状態が今も続いている[114]。

大連の石炭に続いて中国当局は、今度は豪産大麦が政府の補助金と税制優遇を通じて不当に廉価で輸出されており、ダンピングの疑いが濃いと主張してきた[115]。この問題をめぐりオーストラリア側は折衝に入ったものの、中国側は明確な指針をいっさい提示することなく、中国商務省はダンピング調査期間 12 ヵ月を延長する可能性を明言して、作付を始めようとする豪農民にとって大きな悩みの種となっていた[116]。懸念を深めた豪農業団体の代表団は 11 月に訪中し商務省と交渉したものの、56％の反ダンピング税課徴の可能性を提示された一方で、商務省担当官がダンピング調査のため訪豪すらしておらず、問題が政治的意図によるのは明白で、これ以上交渉しても無駄と途中退席してきたと言う[117]。

これに対してモリソン政権としても、対中重視の姿勢を盛んにアピールした。3 月には豪中関係国民基金（National Foundation for Australia-China Relations）を設立する計画を発表し、中国に対して農業・インフラ・医療・介護・環境・エネルギーといったオーストラリア得意の分野でいっそうの協力を図っていく方針を提示した[118]。また 5 月の選挙で予想を覆して政権を維持してから最初の外交演説の中で、対中関係をいっそう深化させていく方針を改めて確認し、中国からの対豪投資も歓迎すると明言し、オーストラリアが参加していない一帯一路構想が地域のインフラ投資にもたらす貢献も高く評価した[119]。こんなモリソンに、もっと中国に対して毅然とした態度で臨んでもいいのではないかとの声も上がっている。例えば安全保障シンクタンクの所長などは、天安門事件 30 周年の日に中国海軍艦隊がシドニー湾に入港した際にも、政府はそれを予告しなかったし、楊の身柄拘束時にも政府は静観していた、中国の問題行動に物言わねば、付け上がられると警告している[120]。

とはいえモリソン首相も常時対中慎重姿勢を保っていたわけではなく、刺激的な発言も繰り出している。9 月の訪米中の演説の中でモリソンは、米中の貿易紛争に言及し、オーストラリアは中国の経済成長を歓迎するし、中国は新先進経済ともいうべき経済的成熟度に達した、こういうレベルに達したからには、中国の貿易協定、グローバル環境問題への取り組み、発展途上国支援における透明性、こうした点において中国には世界の主要国として新たな地位に相応しい責任を負ってもらう必要があると述べた[121]。翌日の国連での記者会見でも改めて先進国としての中国について問われると、モリソンは経済の成熟度、外国への投資、軍拡といった点からすれば、既にそれは起こっている、中国は未だ発展途上国と自分の主張に反論した労働党のアルバニージ（Anthony Albanese）党首は見方を変えないと混乱すると、改めて前日の内容を確認した[122]。これに対して中国大使館は直ちに声明を発し、中国を新先進国扱いするのは一方的でアンフェア、米国の主張をコピーしただけと反論した[123]。

こうしてモリソン政権も自国の国益に関わる分野について、臆することなく中国に対して持論を主張するのを厭わない姿勢を見せている。実際 2019 年 10 月にはアダムソン外務貿易次官は議会で、豪中間には違いがあり、違いが存在しないと装うのは無意味で、ある違いは永くまとわりつく、それが「新たなノーマル」と警告し、両国は今後とも違いをコ

ントロールするのに相当の努力をすることが必要と証言している[124]。従来は重要な対中経済関係を優先させるべきとの議論がビジネス界などから出てくることもあったが、ここに来て中国との違いを直視すべきことを政治家に呼び掛けたわけである。

中国をめぐり外交においてモリソン政権が重視しているのは南太平洋島嶼国との関係である。当初シドニーとの間のインターネット海底ケーブルをアジア開発銀行からの融資で英米企業と提携して敷設しようとしていたソロモン諸島政府が、2017 年末にはファーウェイと組んで建設を計画していることが判明し、強い警戒心を抱いたターンブル政権は、援助資金で海底ケーブルを建造する方針に切り替えた[125]。また 2018 年 4 月には中国がバヌアツで軍民両用の新港建設計画をオファーしていることが発覚し、中国の南太平洋軍事的プレゼンスの予兆に豪 NZ 米の諜報高官が一様に強い懸念を抱いていることが報じられた[126]。

特に中国は 2018 年にパプアニューギニア（PNG）で APEC 首脳会談が予定されている機会を生かして、同国に対するインフラ建設支援を盛んに強化していたため、モリソン政権はこれに本格的に対抗する策を打ち出した。1 つはマヌス島のロンブラム（Lombrum）海軍基地をオーストラリアが PNG と共同で拡充することに合意し、これに米国も協力する用意があることを明らかにした[127]。さらにポートモレスビーでの首脳会談の傍らでモリソン首相が安倍晋三首相、ペンス（Mike Pence）米副大統領、アーダーン（Jacinda Ardern）NZ 首相とともに、PNG のオニール（Peter O'Neil）首相と総額 23 億ドルに上る PNG での電力とインターネット接続改善プログラムに調印した。これによって国民の 13％にしか普及していない電力が、2030 年までに 70％にまで利用可能になるが、開発には地元業者登用を約束し、中国との違いを強調している。オーストラリアはモリソン政権が新設した太平洋島嶼インフラ基金から 2500 万豪ドルを拠出することになった[128]。こうした動きに中国外務省は反発を隠さず、太平洋島嶼国はどの国の勢力圏でもない、関係諸国が時代遅れの冷戦期メンタリティとゼロサム・ゲーム的思考を捨てて、中国と島嶼国との関係を客観的に見て欲しいとの声明を出している[129]。

さらに 2019 年 1 月にはモリソン首相はオーストラリア首相としては珍しく、多国間会議出席目的ではなく、純粋に二国間でバヌアツとフィジーを歴訪して、季節労働者受け入れ、インフラ借款、諜報など多方面での協力を約束した。特に島嶼国を家族として扱い、関係をステップ・アップしていく政策の実践の意向を表明し、外務貿易省に太平洋局を新設し、その長に上級外交官を配置する決定も発表した[130]。モリソンの南太平洋「ステップ･アップ」は好感をもって迎えられたが、オーストラリアが島嶼国との関係を深化させるには、少なからぬ困難も伴った。それは島嶼国が気候変動への先進国による抜本的な取り組みを要求しているが、保守連合の保守派の間ではオーストラリアの輸出の主力である石炭生産への執着は強く、モリソン自身も石炭支持者であるためである。8 月のツバルでの PIF 首脳会談では、島嶼国が主張する石炭火力発電所の新設と新炭鉱開発の即時停止、地球気温上昇を 1.5 度以内に抑制、2050 年までのゼロ・エミッション目標設定などをめぐって、モリソンはそれらを抑え込む悪役を演じなければならなかった[131]。

ところが、潤沢な資金をもって南太平洋に進出してくる中国は、世界一の温暖化ガス排出国であるにも拘わらず、その点では島嶼国から批判されない。これを見越して中国外務省は、島嶼国首脳がオーストラリアのやり方に憤りを見せたのは初めてではない、それを深く反省すべき、中国は永いこと地域に紐付きではない援助を供与してきた、フィジー首

相が述べたように中国は島嶼国を侮辱しないし、上から目線でこうしろとも言わないと、わざわざ声明を出してきたほどである[132]。

その間にも中国は南太平洋進出の動きを止めることはない。10 月にはソロモン諸島の州政府が中国森田企業集団（China Sam Enterprise Group）と投資協定を締結し、ツラギ島とその周辺諸島を特別経済区として石油ガス・ターミナル、漁業基地、空港の拡充などを進めるという内容で、軍事基地転用の第一歩と懸念の声も寄せられた[133]。また同月にはオーストラリアが東ティモールに警備艇 2 隻を寄贈する一方で、東ティモール国防相が人民解放軍海軍将官に海軍訓練を要請したとも報じられた[134]。

それではオーストラリアの国民は中国をどのように見ているのだろうか。国際関係シンクタンクのロウィ研究所（Lowy Institute）による 2019 年度版世論調査によれば、「米国と中国の 2 大国を信頼できるか」との問いに対して、2011 年では米国が信頼できる 83％中国が信頼できる 60％と米国が大きくリードしていたのに対し、2018 年には米国 55％中国 52％と拮抗してきたものの、2019 年には米国 52％中国 32％と中国が大きく落ち込んだ[135]。また「中国のアジアにおけるインフラ投資はその地域占有計画の一部か」との問いに賛成は 79％、「たとえ経済関係への悪影響をもたらしても、オーストラリアは中国の地域での軍事活動にもっと抵抗すべきか」との問いに賛成は 77％で、2015 年の同じ問いへの賛成 66％から上昇している。さらに「オーストラリアは経済的に中国に依存しすぎているか」との問いに賛成は 74％、「中国のアジアへのインフラ投資は地域にとって好ましいか」との問いには賛成が 44％で、反対が 52％と上回っている[136]。オーストラリアにとって何が脅威かとの問いに対しては、サイバー攻撃と中国の太平洋島嶼国における軍事基地建設がともに 95％で最大の数字を示した[137]。

こうした中国への信頼に陰りが見える背景には、2017 年から 2018 年にかけてターンブル政権下で中国の影響が国内に浸透していることが盛んに指摘されるようになったことが反映していると考えられる。国民の間でも中国に対しては、大きな経済的恩恵にも拘わらず、拒否すべきものは拒否し、主張すべきことは主張するという、アダムソン次官が指摘した豪中関係の「新しいノーマル」を受け入れてきていると見てよいだろう。

結びに代えて

オーストラリアと中国との接点は古いが、オーストラリアにとって中国は、ゴールドラッシュで大挙して押し寄せる中国人金鉱夫にしても、東南アジア経由での中国共産党の脅威にしても、いつの間にか浸透してくる不気味な存在であった。一方で、19 世紀後半の中国移民による豪大陸北部開拓にしても、ベトナム戦争の最中での対中小麦輸出にしても、オーストラリアに経済的恩恵をもたらす存在でもあった。この二面性に決着をつけたのが、ウイットラム首相による対中国国交正常化で、以後中国は経済的恩恵の有望な源泉として意識されていく。

しかし、中国の経済的台頭に伴う軍拡傾向が強まると、安全保障の根幹である対米同盟との矛盾が噴出しかけたが、ハワード保守連合政権は、米中選択不要の立場を貫いた。しかし、ラッド労働党政権は対中警戒心を隠さず、後継のギラード政権は対中関係修復を試み、アボット保守連合政権は対中経済関係を拡充する一方で、日米豪の安全保障協力も精力的に進めるハワード政権的な姿勢に回帰した。

しかし、深刻化しつつある中国の影響の国内浸透に深刻な懸念を覚えた本来親中リベラル派のターンブル首相は、外国干渉規制法制を導入して、対中関係は国交正常化以来最悪の状態をもたらした。度重なる政争で倒れたターンブルの後継となったモリソン首相の下では、中国との間には価値観など違いがあることも認識し、国益を追求すべき時は、経済的悪影響も顧みず自国の立場を貫くことが「新たなノーマル」と認識されるようになった。

こうして中国の浸透が深刻視される中、キャンベル（Angus Campbell）ADF 司令官はオーストラリアのような民主主義国は政治戦に弱い、2014 年のロシアのウクライナへの攻撃のような、いわゆるグレーゾーン戦術に対して西側は対処方法を考えてこなかった、と発想の転換を訴えた[138]。しかし、ここで興味深いのは、勇退したルイス元 ASIO 長官による、中国などの浸透に対処するうえで鍵となるのは、テロ犯の摘発で中東系コミュニティの協力が大きな効果を上げたように、中国系コミュニティを味方につけること、との指摘である[139]。陸軍特殊作戦司令官、国家安全保障顧問、国防次官といった輝かしい安全保障の経歴を持つルイスによる指摘は、世界でも最も成功した多文化主義の国というコンセンサスに立脚していると見てよい。このようなオーストラリアのレジリエンスこそ、案外「政治戦」への対処法のモデルを提示できる潜在性を持っているのかもしれない。だからこそ「炭鉱のカナリア」と呼ばれる所以である。

―注―

1 Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT), “Trade and Investment at a Glance 2019”. https://www.dfat.gov.au/about-us/publications/trade-investment/trade-at-a-glance/trade-investment-at-a-glance-2019/Pages/default#exports

2 Hazel Ferguson & Henry Sherrell, “Overseas students in Australian higher education: a quick guide”, Parliamentary Library, 20 June 2019. https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1819/Quick_Guides/OverseasStudents

3 DFAT, “Trade and Investment at a Glance 2019”.

4 John Garnaut, “How China Interferes in Australia: And How Democracies Can Push Back”, *Foreign Affairs*, 09 March 2018.

5 Isabella Kwai, “200 Years On, Chinese-Australians Are Still Proving They Belong”, *New York Times*, 7 May 2018. https://www.nytimes.com/2018/05/07/world/australia/china-australia-history.html

6 Heidi Han, “Bicentenary’s unlikely poster boy”, *The Australian*, 2 December 2018. https://www.theaustralian.com.au/nation/nation/bicentenarys-unlikely-poster-boy/news-story/30233ef56ecfffc2f5dd3c1b47cc0421

7 Lachlan Strahan, Australia’s China: Changing Perceptions from the 1930s to the 1990s, Cambridge University Press, 1996, pp. 8-9.

8 David Walker, *Anxious Nation: Australia and the Rise of Asia 1850-1939*, University of Queensland Press, 1999, chapter 4.

9 Peter Hartcher, “Red Flag: Waking up to China’s challenge”, *Quarterly Essay*, No. 76, November 2019, “Standing up for Ourselves: Society”. 本文献は電子書籍で購入したため、正確なページ番号を確定するのが困難である。そこで出典のページ番号の表記に代わって、節及び小見出しを付記していく。

10 Australian Bureau of Statistics, “The Chinese in Australia”, *Year Book Australia, 1925*, 1 January 1925. https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/featurearticlesbytitle/4A6A63F3D85F7770CA2569DE00200137?OpenDocument

11 Peter Edwards, “Australia and the Vietnam War: 50 years on”, The Strategist, Australian Strategic Policy Institute, 29 February 2020. https://www.aspistrategist.org.au/australia-and-the-vietnam-war-50-years-on/

12 Roderic Pitty, “The Postwar Expansion of Trade with East Asia”, David Goldsworthy, ed., *Facing North: A*

Century of Australian Engagement with Asia Volume 1: 1901 to 1970s, Melbourne University Press, 2001, pp. 253-257.

13 Gough Whitlam, "Sino-Australian diplomatic relations 1972-2002", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56, No. 3, November 2002, pp. 327-329.

14 David Goldsworthy, David Dutton, Peter Gifford & Roderic Pitty, "Reorientation", Goldsworthy, *Facing North Volume 1*, p. 337.

15 Hartcher, "Red Flag", "Two Generations, Two Countries".

16 Stjepan Bosnjak, "The Dragon has Claws: 1996 and the Howard Government's Hurdles with China", Australian Outlook, 23 January 2019. http://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/dragon-claws-1996-the-howard-governments-hurdles-china/

17 David Goldsworthy, "Regional Relations", Peter Edwards & David Goldsworthy, *Facing North: A Century of Australian Engagement with Asia Volume 2: 1970s to 2000*, Melbourne University Press, 2003, p. 148.

18 William T. Tow & Leisa Hay, "Australia, the United States and a 'China growing strong': managing conflict avoidance", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 55, No. 1, April 2001, pp. 42-44.

19 "Australia wins huge China LNG deal", CNN.com/Business, 8 August 2002. http://edition.cnn.com/2002/BUSINESS/asia/08/08/aust.chinalng.biz/

20 Daniel Flitton, "Issues in Australian Foreign Policy: July to December 2003", *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 50, No. 2, June 2004, pp. 243-244.

21 "Downer flags China shift", *The Age*, 18 August 2004. https://www.theage.com.au/national/downer-flags-china-shift-20040818-gdyh62.html

22 Richard Baker, "US took Downer to task over China, cables show", *Sydney Morning Herald*, 17 May 2006. https://www.smh.com.au/world/us-took-downer-to-task-over-china-cables-show-20060517-gdnk6w.html

23 Department of Defence, *Defence 2000: Our Future Defence Force*, 2000, pp. 17-18. https://www.defence.gov.au/publications/wpaper2000.pdf

24 Ibid., pp. 37-38.

25 Address by the Prime Minister, The Hon John Howard MP, to the Lowy Institute for International Policy, "Australia in the World", Sydney, 31 March 2005, pp. 14-15. https://archive.lowyinstitute.org/publications/2005-lowy-lecture-hon-john-howard-mp-prime-minister-australia

26 福嶋輝彦「日本外交における対オーストラリア関係の意味―戦後日豪関係の発展過程―」金沢工業大学国際学研究所編『日本外交と国際関係』内外出版、2009 年、205―214 頁。

27 Allan Gyngell, *The Fear of Abandonment: Australia in the World since 1942*, La Trobe University Press, 2017, chapter 8, "John Howard". 本書は電子書籍版で購入したため、正確なページ番号を確定するのが困難である。そこで出典のページ番号の表記に代わって、章と小見出しを付記していく。

28 "No need to choose China or US: Howard", *Sydney Morning Herald*, 2 October 2012. https://www.smh.com.au/national/no-need-to-choose-china-or-us-howard-20121002-26xs9.html

29 Timothy Kendall, "Within China's Orbit? China through the eyes of the Australian Parliament", Parliament of Australia, August 2008, p. 157. https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/monographs/kendall/chapterfour.pdf

30 The Hon Stephen Smith MP, "Joint Press Conference with Chinese Foreign Minister", 5 February 2008. https://webarchive.nla.gov.au/awa/20081110011404/http://pandora.nla.gov.au/pan/25167/20081110-0000/www.foreignminister.gov.au/transcripts/2008/080205_jpc.html

31 David Uren, *The Kingdom and the Quarry: China, Australia, Fear and Greed*, Black Inc., 2012, chapter 3.

32 Department of Defence, Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030: Defence White Paper 2009, Australian Government, 2009, chapter 4. https://www.defence.gov.au/whitepaper/2009/docs/defence_white_paper_2009.pdf

33 Uren, *The Kingdom and the Quarry*, chapter 7.

34 Paul Maley, "Kevin Rudd's plan to contain Beijing", *The Australian*, 5 December 2010. https://www.theaustralian.com.au/national-affairs/kevin-rudds-plan-to-contain-beijing/news-story/d0e21659d885658be1669310964552f4

35 Uren, *The Kingdom and the Quarry*, chapter 6.

36 Ibid., chapter 9.

37 "Chinese hackers circulate email on how to hack film website", *Sydney Morning Herald*, 2 August 2009. https://

www.smh.com.au/technology/chinese-hackers-circulate-email-on-how-to-hack-film-website-20090801-e4xt.html

38 Greg Sheridan & Michael Sainsbury, "Beijing bites back over Kadeer visa and iron ore prices", *The Australian*, 18 August 2009. https://www.news.com.au/national/beijing-bites-back-over-kadeer-visa-and-iron-ore-prices/news-story/8f951ae29b9561ca1074b066458ead11

39 Gyngell, *The Fear of Abandonment*, chapter 9, "The rise of China".

40 Melissa Curley & Dane Moores, "Issues in Australian Foreign Policy: January to June 2011", *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 57, No. 4, December 2011, pp. 597-599.

41 Simon Mann, "Cyber war added to ANZUS pact", *Sydney Morning Herald*, 16 September 2011. https://www.smh.com.au/national/cyber-war-added-to-anzus-pact-20110915-1kbuv.html

42 "Remarks By President Obama to the Australian Parliament", 17 November 2011. https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament

43 Prime Minister of Australia, The Hon Julia Gillard MP, "Australia-United States Force Posture Initiatives", 16 November 2011. https://webarchive.nla.gov.au/awa/20120517011517/http://pandora.nla.gov.au/pan/121064/20120517-0739/www.pm.gov.au/press-office/australia-united-states-force-posture-initiatives.html

44 "Australia could be caught in Sino-US crossfire", People's Daily Online, 16 November 2011. http://en.people.cn/90780/7646279.html

45 Matt Siegel, "As Part of Pact, U.S. Marines Arrive in Australia, in China's Strategic Backyard", *New York Times*, 4 April 2012. https://www.nytimes.com/2012/04/05/world/asia/us-marines-arrive-darwin-australia.html

46 Peter Cai, " Rudd return would strain China links, says scholar", *Sydney Morning Herald*, 27 February 2012. https://www.smh.com.au/politics/federal/rudd-return-would-strain-china-links-says-scholar-20120226-1twiy.html

47 Philip Wen, "Relations at risk, warns senior Chinese adviser", *Sydney Morning Herald*, 28 February 2012. https://www.smh.com.au/politics/federal/relations-at-risk-warns-senior-chinese-adviser-20120227-1tywq.html

48 Daniel Flitton, "PM seizes reins on China links", *Sydney Morning Herald*, 29 September 2011. https://www.smh.com.au/national/pm-seizes-reins-on-china-links-20110928-1kxlv.html

49 Australian Government, *Australia in the Asian Century: White Paper*, October 2012. https://webarchive.nla.gov.au/awa/20130409093748/http://asiancentury.dpmc.gov.au/white-paper/pdfs

50 Mark Kenny, "Gillard scores coup with China agreement", *Sydney Morning Herald*, 10 April 2013. https://www.smh.com.au/politics/federal/gillard-scores-coup-with-china-agreement-20130409-2hjin.html

51 Linda Jakobson, "Australia-China strategic partnership: Two years of fits and starts", theinterpreter, Lowy Institute, 10 April 2013. https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/australia-china-strategic-partnership-two-years-fits-and-starts

52 Greg Sheridan, "The challenge of China", *The Australian*, 13 April 2013. https://www.theaustralian.com.au/opinion/columnists/greg-sheridan/the-challenge-of-china/news-story/8d45703d7dfd40557e6fb81f9b608083

53 Rowan Callick, "Beijing's goal to wean Canberra off US", *The Australian*, 12 April 2013. https://www.theaustralian.com.au/nation/world/beijings-goal-to-wean-canberra-off-us/news-story/92bcdf24bee03bab56d7826e0ff4d061

54 Bob Carr, *Diary of a Foreign Minister*, NewSouth, 2014., pp. 218-221.

55 Brendan Nicholson, "US alarm at 'cooling' on marines", *The Australian*, 1 April 2013. https://www.theaustralian.com.au/national-affairs/defence/us-alarm-at-cooling-on-marines/news-story/3f40c5719bbf0dd6ecaf65599ac80141

56 Department of Defence, Defence White Paper 2013, Australian Government, May 2013, chapter 2. https://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/WP_2013_web.pdf

57 Ibid., 3.56, 3.57. 数字は最初が章、次が項目の番号を表す。

58 Jack Georgieff, "Self-reliance: Mere lip service to a bygone notion?", theinterpreter, Lowy Institute, 6 June 2013. https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/self-reliance-mere-lip-service-bygone-notion

59 Maggie Lu-YueYang, "Australia blocks China's Huawei from broadband tender", Reuters, 26 March 2012. https://www.reuters.com/article/us-australia-huawei-nbn/australia-blocks-chinas-huawei-from-broadband-tender-idUSBRE82P0GA20120326

60 Minister for Foreign Affairs, The Hon Julie Bishop, "Trilateral Strategic Dialogue: Joint statement", 4 October 2013. https://webarchive.nla.gov.au/awa/20140126014153/http://foreignminister.gov.au/releases/2013/jb_mr_131004.html

61 Minister for Foreign Affairs, The Hon Julie Bishop MP, "China's announcement of an air-defence identification zone over the East China Sea", 26 November 2013. https://webarchive.nla.gov.au/awa/20140125040945/http://foreignminister.gov.au/releases/2013/jb_mr_131126a.html

62 David Wroe, "China's rebuke of Julie Bishop 'rudest' conduct seen in 30 years, says senior foreign affairs official", *Sydney Morning Herald*, 27 February 2014. https://www.smh.com.au/politics/federal/chinas-rebuke-of-julie-bishop-rudest-conduct-seen-in-30-years-says-senior-foreign-affairs-official-20140227-33jid.html

63 Graeme Dobell, "The Abbott strategic trifecta: alliance, interests and values", The Strategist, Australian Strategic Policy Institute, 16 December 2013. https://www.aspistrategist.org.au/the-abbott-strategic-trifecta-alliance-interests-and-values/

64 Naomi Woodley, "Prime Minister Tony Abbott holds first formal meeting with Japanese PM Shinzo Abe", ABC News, 10 October 2013. https://www.abc.net.au/news/2013-10-09/tony-abbott-png-trade-china-economy-brunei/5012868

65 Prime Minister of Australia, The Hon Tony Abbott MP, "Joint Press Conference with Daw Aung San Suu Kyi", 28 November 2013. https://webarchive.nla.gov.au/awa/20140211212729/http://pandora.nla.gov.au/pan/143015/20140212-0822/www.pm.gov.au/media/2013-11-28/joint-press-conference-daw-aung-san-suu-kyi.html

66 Prime Minister of Australia, The Hon Tony Abbott MP, "Joint Statement with Prime Minister Abe – Special Strategic Partnership for the 21st Century", 8 July 2014. https://webarchive.nla.gov.au/awa/20140811140833/http://pandora.nla.gov.au/pan/143015/20140812-0001/www.pm.gov.au/media/2014-07-08/joint-statement-prime-minister-abe-special-strategic-partnership-21st-century.html

67 Dennis Shanahan, "G20 summit: Abbott, Obama, Abe recommit to 'deepening ties", *The Australian*, 16 November 2014. https://www.theaustralian.com.au/business/in-depth/g20/g20-summit-abbott-obama-abe-recommit-to-deepening-ties/news-story/4b18ecc6d4d941d385cf0d3bbfff00fb

68 Stephen McDonell, "Prime Minister Tony Abbott meets with China's president Xi Jinping in Beijing", ABC News, 12 April 2014. https://www.abc.net.au/news/2014-04-11/tony-abbott-meets-chinese-president-xi-jinping/5385454

69 Emilia Terzon, "US, Chinese, Australian military personnel bond through 'a bit of shared suffering' in the NT outback", ABC News, 24 October 2014. https://www.abc.net.au/news/2014-10-24/exercise-kowari-implications-for-region-plus-colour/5837550

70 Prime Minister of Australia, The Hon Tony Abbott MP, "Landmark China-Australia Free Trade Agreement", 17 November 2014. https://webarchive.nla.gov.au/awa/20150208132846/http://pandora.nla.gov.au/pan/143015/20150209-0000/www.pm.gov.au/media/2014-11-17/landmark-china-australia-free-trade-agreement.html

71 "Sino-Australian Comprehensive Strategic Partnership Forged, FTA Talks Concluded", *Beijing Review*, 18 November 2014. http://www.bjreview.com.cn/special/2014-11/18/content_654462.htm

72 John Kerin, "Australia calls for a halt to China's land grab", *Australian Financial Review*, 31 May 2015. https://www.afr.com/world/asia/australia-calls-for-a-halt-to-chinas-land-grab-20150531-ghdhm8

73 John Kerin & Lisa Murray, "Australia considering hosting US Air Force airplanes, military analyst says", *Australian Financial Review*, 15 May 2015. https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/australia-considering-hosting-us-air-force-airplanes-military-analyst-says-20150515-gh2c2j

74 "Why Australia's PM is now 'sugar bun' in China", BBC News, 18 September 2015. https://www.bbc.com/news/world-australia-34287333

75 Phillip Coorey & Laura Tingle, "'Let us know next time': How Obama chided Turnbull over Darwin port sale", *Australian Financial Review*, 19 November 2015. https://www.afr.com/politics/let-us-know-next-time-how-obama-chided-turnbull-over-darwin-port-sale-20151118-gl1qkg

76 The Hon Scott Morrison MP, Treasurer of the Commonwealth of Australia, "Security and business expertise added to Foreign Investment Review Board", 4 December 2015. https://webarchive.nla.gov.au/awa/20151218020912/http://pandora.nla.gov.au/pan/154857/20151218-1306/sjm.ministers.treasury.gov.au/media-release/021-2015/index.html

77 The Hon Scott Morrison MP, Treasurer of the Commonwealth of Australia, "Critical asset sales to fall within foreign review net", 18 March 2016. https://webarchive.nla.gov.au/awa/20160508165621/http://pandora.nla.gov.

au/pan/154857/20160508-1930/sjm.ministers.treasury.gov.au/media-release/031-2016/index.html

78 The Hon Scott Morrison MP, Treasurer of the Commonwealth of Australia, "Foreign Investment Approval – 99 year lease of TransGrid", 25 November 2015. https://webarchive.nla.gov.au/awa/20151218020920/http://pandora.nla.gov.au/pan/154857/20151218-1306/sjm.ministers.treasury.gov.au/media-release/014-2015/index.html

79 Angus Grigg, "China's State Grid demands equal treatment in $10 billion Ausgrid auction", *Australian Financial Review*, 31 March 2016. https://www.afr.com/companies/energy/chinas-state-grid-demands-equal-treatment-in-10b-ausgrid-auction-20160331-gnupy1

80 The Hon Scott Morrison MP, Treasurer of the Commonwealth of Australia, "Statement on decision to prohibit the 99-year lease of 50.4 per cent of Ausgrid under current proposed structure", 19 August 2016. https://webarchive.nla.gov.au/awa/20160929072505/http://pandora.nla.gov.au/pan/159667/20160929-0938/sjm.ministers.treasury.gov.au/media-release/069-2016/index.html

81 Philip Wen, "China slams Ausgrid decision as 'absurd' and potentially 'toxic'", *Sydney Morning Herald*, 12 August 2016. https://www.smh.com.au/world/china-slams-ausgrid-decision-as-absurd-and-potentially-toxic-20160812-gqra7n.html

82 Minister for Foreign Affairs, The Hon Julie Bishop MP, "Australia supports peaceful dispute resolution in the South China Sea", 12 July 2016. https://www.foreignminister.gov.au/minister/julie-bishop/media-release/australia-supports-peaceful-dispute-resolution-south-china-sea

83 "Foreign Ministry Spokesperson Lu Kang's Regular Press Conference on July 14, 2016", 14 July 2016. https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/eng/fyrbt_1/t1381622.htm

84 Shannon Tiezzi, "'Nearly All' Australian Patrols in South China Sea Are Challenged by China", *The Diplomat*, 05 February 2016. https://thediplomat.com/2016/02/nearly-all-australian-patrols-in-south-china-sea-are-challenged-by-china/

85 Rowan Callick, "Delegates find consensus on Australia-China ties", *The Australian*, 24 November 2016. https://www.theaustralian.com.au/nation/world/delegates-find-consensus-on-australiachina-ties/news-story/b918ab5593d92743c521007866c2a13e

86 Simon Benson, "Julie Bishop in emergency China talks", *The Australian*, 28 March 2017. https://www.theaustralian.com.au/nation/foreign-affairs/julie-bishop-in-emergency-china-talks/news-story/0eee2dade426ec8d65bde7a921945a0c

87 Primrose Riordan, "Chongyi Feng: Extradition treaty with China would be fatal mistake", *The Australian*, 3 April 2017. https://www.theaustralian.com.au/nation/foreign-affairs/extradition-treaty-with-china-would-be-fatal-mistake-says-feng/news-story/b4071a5a830a99ff2a6e76549743480d

88 Four Corners, "Power and Influence: The hard edge of China's soft power", ABC News, 5 June 2017. https://www.abc.net.au/4corners/power-and-influence-promo/8579844

89 Hartcher, "Red Flag", "What Does the Party Want?".

90 Primrose Riordan, "China's veiled threat to Bill Shorten on extradition treaty", *The Australian*, 4 December. https://www.theaustralian.com.au/nation/foreign-affairs/chinas-veiled-threat-to-bill-shorten-on-extradition-treaty/news-story/ad793a4366ad2f94694e89c92d52a978

91 Senate, "Official Committee Hansard: Legal and Constitutional Affairs Legislation Committee: Estimates", 25 May 2017, p. 183. https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id:%22committees/estimate/2bf64e84-7744-4cff-a503-a6b0ca159860/0000%22

92 Andrew Tillett, "Chinese political influence sparks espionage, foreign interference law changes", *Australian Financial Review*, 6 June 2017. https://www.afr.com/politics/chinese-political-influence-sparks-espionage-foreign-interference-law-changes-20170606-gwl5ue

93 Andrew Tillett, "Chinese ambassador Cheng Jingye hits back over donations scandal", *Australian Financial Review*, 15 June 2017. https://www.afr.com/politics/chinese-ambassador-cheng-jingye-hits-back-over-donations-scandal-20170615-gwrm3v

94 Lisa Murray, "China pines for the days of Paul Keating and John Howard", *Australian Financial Review*, 22 November 2017. https://www.afr.com/world/china-pines-for-the-days-of-paul-keating-and-john-howard-20171122-gzqdwo

95 Parliament of Australia, "National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Bill 2018". https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_LEGislation/Bills_Search_Results/

Result?bId=r6022

96 Parliament of Australia, “Foreign Influence Transparency Scheme Bill 2018”. https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bId=r6018

97 Bill Birtles, “China says Australia disrupting ‘stability and peace’ in South China Sea; build-up on islands continues”, ABC News, 15 December 2017. https://www.abc.net.au/news/2017-12-15/china-blames-australia-for-disrupting-stablility-and-peace/9264190

98 Rhian Deutrom, “Chinese challenges three Australian warships in South China Sea”, *The Australian*, 20 April 2018. https://www.theaustralian.com.au/nation/foreign-affairs/china-challenges-three-australian-warships-in-south-china-sea/news-story/6bb43e79787181a7113b9fb76adba03b

99 John Fitzgerald, “Australia on its own when managing foreign influence on Australian soil”, *Australian Financial Review*, 15 March 2018. https://www.afr.com/world/asia/australia-is-on-its-own-as-beijing-demonstrates-its-power-in-the-region-20180312-h0xbze

100 Michael Smith, “China raises concerns about student visa delays”, *Australian Financial Review*, 13 March 2018. https://www.afr.com/policy/health-and-education/china-raises-concerns-about-student-visa-delays-20180313-h0xep0

101 Andrew Tillett, “China ties going through rough patch but no diplomatic deep freeze, DFAT says”, *Australian Financial Review*, 1 March 2018. https://www.afr.com/politics/china-ties-going-through-rough-patch-but-no-diplomatic-deep-freeze-dfat-says-20180301-h0wttb

102 Jennifer Hewett, Michael Smith & Phillip Coorey, “China puts Malcolm Turnbull's government into the deep freeze”, *Australian Financial Review*, 11 April 2018. https://www.afr.com/world/asia/chinas-big-chill-for-australia-20180411-h0ymwb

103 Colin Packham, “China shunned Australia's minister during recent visit: diplomat”, Reuters, 31 May 2018. https://www.reuters.com/article/us-australia-china/china-shunned-australias-minister-during-recent-visit-diplomat-idUSKCN1IW07A

104 Nick O’Malley, “'This is just the start': China-Australia tensions brought to the surface”, *Sydney Morning Herald*, 25 May 2018. https://www.smh.com.au/politics/federal/this-is-just-the-start-china-australia-tensions-brought-to-the-surface-20180525-p4zhid.html

105 Geoff Raby, “China relations can only be unfrozen with Julie Bishop's sacking”, *Australian Financial Review*, 14 May 2018.

106 Malcolm Turnbull, *A Bigger Picture*, Hardie Grant, 2020, pp. 423-424, 433-435.

107 Senator the Hon Mitch Fifield, Minister for Communications and the Arts & The Hon Scott Morrison MP, Treasurer, Acting Minister for Home Affairs, “Government Provides 5G Security Guidance To Australian Carriers”, 23 August 2018. https://webarchive.nla.gov.au/awa/20181010002129/https://www.minister.communications.gov.au/minister/mitch-fifield/news/government-provides-5g-security-guidance-australian-carriers

108 Primrose Riordan, “China eyes a fresh start with Morrison”, *The Australian*, 26 September 2018. https://www.theaustralian.com.au/nation/foreign-affairs/china-eyes-a-fresh-start-with-morrison/news-story/391ae511a11948fec6c88220bdc3ce6c

109 John Kehoe, “CKI's bid for APA Group officially rejected by Treasurer Josh Frydenberg”, *Australian Financial Review*, 21 November 2018. https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/ckis-bid-for-apa-group-officially-rejected-by-treasurer-josh-frydenberg-20181120-h1850d

110 Nick McKenzie & Chris Uhlmann, “Canberra strands Beijing's man offshore, denies passport”, *Sydney Morning Herald*, 5 February 2019. https://www.smh.com.au/politics/federal/canberra-strands-beijing-s-man-offshore-denies-passport-20190205-p50vtg.html

111 Su-Lin Tan, “Banned billionaire Huang Xiangmo to Liberal and Labor: I want my money back”, *Australian Financial Review*, 8 February 2019. https://www.afr.com/politics/banned-billionaire-huang-xiangmo-to-liberal-and-labor-i-want-my-money-back-20190208-h1b0e0

112 Eryk Bagshaw & Anthony Galloway, “Chinese government prepares to charge Australian academic”, *Sydney Morning Herald*, 25 March 2020. https://www.smh.com.au/world/asia/chinese-government-prepares-to-charge-australian-academic-20200325-p54dq3.html

113 Reuters, “Chinese port bans imports of Australian coal, sending dollar tumbling”, *Guardian Australia*, 21

February 2019. https://www.theguardian.com/business/2019/feb/21/chinese-port-bans-imports-of-australian-coal-sending-dollar-tumbling

114 Michael Smith, "China to extend restrictions on Australian coal, say analysts", *Australian Financial Review*, 30 October 2019. https://www.afr.com/world/asia/china-to-extend-restrictions-on-australian-coal-say-analysts-20191029-p535e0

115 Brad Thompson & Michael Smith, "Australia barley faces China tariffs in Beijing's latest threat to exports", *Australian Financial Review*, 27 February 2019. https://www.afr.com/markets/commodities/australia-barley-faces-china-tariffs-in-beijings-latest-threat-to-exports-20190227-h1brj6

116 Michael Smith & Brad Thompson, "Australian barley growers in limbo as China probe drags on", *Australian Financial Review*, 8 April 2019. https://www.afr.com/world/asia/barley-growers-in-limbo-as-china-probe-drags-on-20190406-p51bjr

117 Brad Thompson & Michael Smith, "Farmers slam China over 'purely political' barley probe", *Australian Financial Review*, 6 November 2019. https://www.afr.com/companies/agriculture/farmers-hit-out-as-china-drags-feet-on-purely-political-barley-probe-20191106-p537up

118 Department of Foreign Affairs and Trade, "National Foundation for Australia-China Relations". https://www.dfat.gov.au/people-to-people/foundations-councils-institutes/nfacr/Pages/request-for-submissions-shaping-the-national-foundation-for-australia-china-relations

119 Scott Morrison, Prime Minister of Australia, "'Where We Live' Asialink Bloomberg Address", Speech, 26 June 2019. https://www.pm.gov.au/media/where-we-live-asialink-bloomberg-address

120 Peter Jennings, "Clarity and consistency needed in Australia's China policy", The Strategist, Australian Strategic Policy Institute, 8 June 2019. https://www.aspistrategist.org.au/clarity-and-consistency-needed-in-australias-china-policy/

121 Scott Morrison, Prime Minister of Australia, "Chicago Council on Global Affairs", Speech, 23 September 2019. https://www.pm.gov.au/media/chicago-council-global-affairs

122 Scott Morrison, Prime Minister of Australia, "Doorstop – United Nations, New York", Transcript, 24 September 2019. https://www.pm.gov.au/media/doorstop-united-nations-new-york

123 Andrew Tillett, "'One-sided and unfair': China hardens rhetoric against Scott Morrison", *Australian Financial Review*, 26 September 2019. https://www.afr.com/politics/federal/one-sided-and-unfair-china-hardens-rhetoric-against-scott-morrison-20190926-p52v3r

124 Andrew Tillett, "Tensions with China the 'new normal', says DFAT chief", *Australian Financial Review*, 24 October 2019. https://www.afr.com/politics/federal/china-relationship-will-face-enduring-differences-dfat-chief-20191024-p533qy

125 David Wroe, "Australia takes over Solomon Islands internet cable amid spies' concerns about China", *Sydney Morning Herald*, 25 January 2018. https://www.smh.com.au/politics/federal/australia-takes-over-solomon-islands-internet-cable-amid-spies-concerns-about-china-20180125-h0o7yq.html

126 David Wroe, "China eyes Vanuatu military base in plan with global ramifications", *Sydney Morning Herald*, 9 April 2018. https://www.smh.com.au/politics/federal/china-eyes-vanuatu-military-base-in-plan-with-global-ramifications-20180409-p4z8j9.html

127 Andrew Tillett, "APEC 2018: US to join Australia in redeveloping PNG naval base", *Australian Financial Review*, 17 November 2018. https://www.afr.com/politics/apec-2018-scott-morrison-says-pacific-projects-must-be-bankable-20181117-h1807g

128 Andrew Tillett, "APEC 2018: Scott Morrison, US, NZ, Japan to fund electricity, internet in PNG" *Australian Financial Review*, 18 November 2018. https://www.afr.com/politics/apec-2018-scott-morrison-us-nz-japan-to-fund-electricity-internet-in-png-20181118-h180t7

129 Glenda Korporaal & Ben Packham, "Pacific is our island home too, says China", *The Australian*, 2 November 2018. https://www.theaustralian.com.au/nation/foreign-affairs/pacific-is-our-island-home-too-says-china/news-story/e9fe1b61f2cd344adc7174102fa7e6ad

130 John Kehoe, "PM Scott Morrison's Pacific 'step up' hailed a success", *Australian Financial Review*, 18 January 2019. https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/pm-scott-morrisons-pacific-step-up-hailed-a-success-20190118-h1a89t

131 Kate Lyons, "Revealed: 'fierce' Pacific forum meeting almost collapsed over climate crisis", *Guardian Australia*,

16 August 2019. https://www.theguardian.com/environment/2019/aug/16/revealed-fierce-pacific-forum-meeting-almost-collapsed-over-climate-crisis

132 Christina Zhou, "Beijing suggests Australia reflect on how it treats Pacific neighbours after climate change fallout", ABC News, 21 August 2019. https://www.abc.net.au/news/2019-08-21/beijing-suggests-canberra-self-reflects-after-climate-talks-pif/11434080

133 Andrew Tillett, "China lease for Solomons island sparks alarm in Canberra", *Australian Financial Review*, 17 October 2019. https://www.afr.com/politics/federal/china-lease-for-solomons-island-sparks-alarm-in-canberra-20191017-p531n9

134 Mark Dodd, "China's navy is making friends in Dili", The Strategist, Australian Strategic Policy Institute, 23 October 2019. https://www.aspistrategist.org.au/chinas-navy-is-making-friends-in-dili/

135 Natasha Kassam, "Lowy Institute Poll 2019: Understanding Australian Attitudes to the World", June 2019, p. 24. https://www.lowyinstitute.org/publications/lowy-institute-poll-2019

136 Ibid., p. 26.

137 Ibid., p. 29.

138 David Wroe, "'Grey zone' tactics: Australia vulnerable to political warfare, Defence chief warns", *Sydney Morning Herald*, 13 June 2019. https://www.smh.com.au/politics/federal/grey-zone-tactics-australia-vulnerable-to-political-warfare-defence-chief-warns-20190613-p51xj6.html

139 Peter Hartcher, "'Insidious': Former ASIO boss warns on Chinese interference in Australia", *Sydney Morning Herald*, 22 November 2019. https://www.smh.com.au/politics/federal/insidious-former-asio-boss-warns-on-chinese-interference-in-australia-20191121-p53cv2.html

第 19 章　欧州の中国認識と対中国政策をめぐる結束と分断
――規範と利益の間に揺れ動く EU――

林　大輔

1. 序説　分析視角――欧州の対外政策における一体性と多様性

欧州の対中国政策を論じることは必然的な困難が伴う。それは「欧州」というアクターの持つ多面性と重層性に起因している。欧州では、伝統的な国際政治主体である主権国家が多数存在し、現在でも政策決定の上で本質的な重要性を持っている。だがその一方で、地域統合による制度化が進展した結果、主権国家とは異なる地域機構や地域的な枠組もまた重要な役割を担っている。本稿で扱うアクターである EU（欧州連合）は、27 もの加盟国によって構成されている地域機構であり（本稿が射程とする期間のうち 2020 年 1 月末までは 28 加盟国）、経済統合を梃子に、通貨・貿易・財政・環境・エネルギーなどの幅広い政策領域で統合を推進してきた。例えば通商政策では、1970 年代初頭より EC（欧州共同体）で共通通商政策が導入され、それまで各加盟国が個別に交渉・締結してきた対外通商条約は、各加盟国から共同体レベルへと主権が委譲された。以後は EC/EU が各加盟国に代わって通商条約・協定交渉を行っている。また外交・安全保障政策では、EU は共通外交・安全保障政策（CFSP）の枠組の下で、EU としての外交・安全保障政策を立案・執行する機関（実質的な EU 外務省）として欧州対外行動庁（EEAS）を創設し、その代表（実質的な EU 外務大臣）として EU 外務・安全保障政策上級代表（HR/VP）が置かれている。また EU は閣僚理事会として外務理事会を設置し、EU 全加盟国の外務大臣が定期的に会合を行い、加盟国間の対外政策を調整することで、欧州としての外交・安全保障政策の「単一の声」（single voice）を形成する取り組みを重ねてきた。

だが EU は各加盟国の外交政策を調整しながらも、外務理事会は全会一致が原則であり、各加盟国は依然として外交政策の裁量を保持し、外交政策を展開している。また EU の対外関係の中で中国の存在感や重要性が増すにつれて、対中関係をめぐる調整の難しい局面も少なからず出てきている。特に EU 全体で守るべき規範と、個別の加盟国の利益に大きく関わる問題などの場合、それが顕著である。

EU は人権、民主主義、法の支配、ルールに基づく秩序、持続可能な開発、開放的な市場、公平な競争、透明性の高い手続など、EU 全体が共有する価値や理念や原則を、対外政策を展開する上で非常に重視している。中国がこれらの規範を遵守していない場合、EU は中国に対してより厳しい姿勢で臨むことが多い。このような場合、EU は原則的な立場を重視するため外交姿勢が硬直的となり、柔軟な対応を取ることが難しくなる。また EU は、人権や民主主義などの規範は普遍的な価値であり画一的に導入されるべきものと捉えがちなのに対し、中国はこれらの規範は国ごとに事情が異なるため、現地化する上で導入の度合いが変わるべきものであり、普遍的なものではないと捉えることが多い。EU は二者間（バイ）での対話枠組や、多国間（マルチ）での協議を通じて、中国自身の変革を促し、中国が国際的な規範を遵守することこそ中国の利益に適うものと認識させるべく、中国に関与し続けている。

他方で、中国との関係強化は利益を伴う。欧州諸国にとって中国の経済的影響力は無視

できぬほど大きなものであり、中国との経済的機会を拡大することは、自国にとっての利益の増大に繋がる。たとえ中国が規範を重視していない場合でも、国によっては中国に接近し利益を獲得しようとする誘因が働く。また中国との関係悪化は、自国にとって利益を失いかねないとして、欧州と中国が対立している中であっても中国側に配慮しようとする動きも見られる。このような中国の「シャープパワー」は、中国との経済関係に特に大きな利益を見出し、また中国からの投資に大きく依存する国に顕著である。このように、対外政策をめぐる欧州の結束と分断、規範と利益をめぐる対立と調整などが、欧州の対中国政策を考える上で本質的に重要な要素となってくる[1]。

以上のような問題意識を踏まえ、本章では欧州の中国認識や対中国政策を検証する上で、欧州を地域的に広範に包摂するアクターとして EU の対中国政策を取り上げる。具体的には、EU は中国をどのようなアクターとして認識しながらパートナーシップを深化または変容させてきたのか、またいかなる対中国基本政策を据えてきたのか、中国と対立または協調する争点や局面は何か、さらに何が EU と加盟国との間に対中国政策をめぐる結束あるいは分断をもたらしているのか、などの問題について、規範と利益という 2 つの規定要因を切り口として検証する。また英仏独などの EU 主要加盟国や、ギリシャやハンガリーなど中国の影響を大きく受けている EU 加盟国の動向についても、EU の政策を考える上で重要なピースの役割を果たしている場合に副次的に取り上げる。

2. 変遷――欧州の対中国接近、2012 年～ 2015 年

最初に習近平指導部が発足した 2012 年以降、EU や英仏独の対中国認識はどのように変化していったかについて概説したい[2]。2012 年から 2015 年の間、欧州と中国は非常に前のめりとも言えるほど互いに緊密に接近していった。その中でも最も重要な成果は、欧州・中国間で中期的戦略計画が合意され、パートナーシップがさらに深化したことと、中国の提唱する AIIB（アジアインフラ投資銀行）や一帯一路構想に対して、当初非常に積極的な関与を示したことであった。

(1) 欧州・中国間の中期的戦略計画とパートナーシップの深化

2003 年に EU と中国が互いの関係を「包括的戦略パートナーシップ」（comprehensive strategic partnership）と規定してから 10 年の節目に当たる 2013 年 11 月 21 日、第 16 回 EU・中国定期首脳協議にて「EU・中国協力 2020 戦略計画」が合意された[3]。これは 2020 年までに、平和･安全保障、繁栄、持続的発展、人的交流という 4 つの重点目標分野の下で、EU と中国が合計 92 項目もの広範囲に及ぶ協力目標を設定したものである。この中で EU と中国は、互いを「多極世界における重要なアクターとして、平和・繁栄・持続的発展に責任を共有」するパートナーと認識し、特に平和・安全保障分野では「多極化を推進することは、緊迫する世界的課題に対して効果的で調整された一貫性のある対処を行う鍵である」と位置付けていた。その上で、それぞれの重点目標分野に関する戦略目標を掲げているが、このうち平和・安全保障分野では、ASEM（アジア欧州会合）・ARF（ASEAN 地域フォーラム）・国連・G20 など EU と中国双方が参加する多国間協議枠組を積極的に活用しつつ、テロや組織犯罪・不法移民・トラフィッキングなどのトランスナショナルな問題に対する協力や、ソマリア沖での海賊対策・合同演習や、防衛・安全保障対話の実践的な協

力拡大など、EU・中国双方の国際社会での役割をより一層強く認識し、可能な限り広範にわたる協力を志向するものであった。

また翌年 2014 年 3 月 22 日から 4 月 2 日の訪欧において、習近平は 3 月 31 日にブリュッセルの EU 本部を中国の国家主席として初めて訪問し、ファン＝ロンパイ（Herman Van Rompuy）欧州理事会常任議長とバローゾ（José Manuel Barroso）欧州委員長と首脳会談を行った。そして習の帰国直後の 2014 年 4 月 2 日に、中国は対 EU 基本政策である「中国の対 EU 政策文書」を発表した[4]。これは中国の対 EU 基本政策をまとめたもので、2003 年 10 月 13 日に初めて出された同名の対 EU 基本政策文書[5]を 10 年半ぶりに更新したものであった。この中で中国は、EU を債務危機などに見舞われながらも経済・財政・金融・政治的な統合を積極的に推進し、「大いなる戦略的重要性を持つグローバル・プレーヤーであり続ける」と位置付けている。その上で、中国と EU はそれぞれ東洋文明と西洋文明の代表的存在であり、世界で最も代表的な新興経済と先進国の集団との関係であり、「多極世界を構築する上で重要な戦略的合意を共有する」相手であると認識していた。

また前述の 2014 年 3 月の訪欧で、習近平はオランダ、フランス、ドイツ、ベルギーの 4 カ国を訪問していた。このうちフランスでは、3 月 26 日にオランド（François Hollande）仏大統領と首脳会談を行い、仏中関係の包括的な中長期的計画である「仏中関係中長期計画」が発表された[6]。この年は 1964 年仏中国交正常化から 50 年に当たり、また 2004 年に胡錦濤主席が訪仏し仏中関係を「グローバルな戦略的パートナーシップ」（partenariat global stratégique）と位置付けてから 10 年という節目の年であった。首脳会談の共同声明で、仏中は互いを国連安保理常任理事国などの「グローバルな影響力を持つ大国」と位置付け、政治・防衛・安全保障から経済通商・原子力・航空・農業など 15 の重点目標分野の下で合計 104 項目もの協力目標を提示したのである。その中でも政治問題やグローバル・イシューにおいては、首脳及び閣僚レベルの対話メカニズムを定期的に開催するよう制度化し、イラン核合意やソマリア沖海賊対策、核不拡散メカニズムを強化することを謳っている。

さらにドイツでは、3 月 28 日にメルケル（Angela Merkel）独首相と首脳会談を行い、独中間の協力関係をさらに高め、独中首脳共同宣言の中でドイツと中国は「全面的戦略パートナーシップ」（umfassenden strategischen Partnerschaft）に入ったと宣言した[7]。このような独中間の新たなパートナーシップが最も包括的に体現されたのが、2014 年 10 月 10 日に合意された「独中協力行動要綱」であった[8]。これは、先に述べた「EU・中国協力 2020 戦略計画」を踏まえた上で、特に独中二国間での協力内容に合わせてより具体的に策定されたものであった。この中で、ドイツと中国は「それぞれの地域において相互に最も重要なパートナー」であり、「お互いを戦略的パートナーとみなし、世界の平和・安定・繁栄に対し共に重要な責任を担う」相手と位置付けた上で、政治・安全保障、経済・金融、イノベーション、そして教育・文化協力の 4 つの重点目標分野に関して合計 110 項目もの戦略目標や行動計画を規定している。

このように、欧州と中国は、世界を冷戦期の米ソ二極体制や冷戦後のアメリカ一極体制と捉える秩序観ではなく、欧州や中国も含めた多極世界と捉え、多極秩序を構築する上で互いに重要なパートナーと認識していた。

そのような中で、EU・中国間の「包括的戦略パートナーシップ」という関係性もまた、より一歩明確な発展を遂げたと言える。なぜなら、それまで両者間の「包括的戦略パート

ナーシップ」という関係性は、その優美な響きとは裏腹に曖昧な概念のままで具体的な全体像に欠けており、毎年の首脳級や個別分野の閣僚級の定期協議などによる具体的な協力の積み重ねによって形作られてきたに過ぎなかった。だが両者が中期的戦略計画である「EU・中国協力 2020 戦略計画」を規定し、より長期的な時間軸を射程にさらなる包括的かつ高次元な協力目標を設定することで、初めて両者間のパートナーシップの具体的な全体像を描き出したのである。そしてこの「EU・中国協力 2020 戦略計画」は、EU 主要加盟国であるフランス、ドイツ、そして後述するイギリスの対中国パートナーシップにおいてもその基盤として位置付けられ、これを基に独自の二国間パートナーシップの発展を志向していった。さらに仏中関係や独中関係でも、EU・中国関係と同様に中期的戦略計画が策定され、仏中間や独中間の戦略的パートナーシップもその具体的な全体像が形作られていったのである。

(2) 一帯一路や AIIB 創設における欧州各国の対中接近と EU のイニシアチブの欠如

「一帯一路」構想は、2013 年 9 月と 10 月に習近平がカザフスタンとインドネシアで巨大な経済圏構想を提唱したことに始まる。その中で欧州は、一帯一路の経済圏の一つである「新ユーラシアランドブリッジ経済回廊」の終着地点として位置付けられ、地理的に一帯一路の先端にある目標地域として重要視されてきた。また「一帯一路」構想が発表される以前から、ギリシャのピレウス港の 2 埠頭のリース（2008 年）などに表われているように、欧州は以前から展開されてきた中国の「走出去」戦略（積極的海外投資戦略）の対象でもあった。中国は一帯一路の一環として欧州に様々な建設や投資や企業買収などを提案し、欧州諸国も当初はこれらの提案に積極的な関心を示してきた。例えばロジスティックス（物流）分野では、ピレウス港やバレンシア港（スペイン）などの港湾、ハンガリー＝セルビア間高速鉄道などの鉄道、マリボル空港（スロベニア）や VLM 航空（スロベニア）などの航空運輸を、またエネルギー分野では、ポルトガル電力やチェルナボーダ原発（ルーマニア）などの建設や融資や買収を次々に展開していった[9]。

このような欧州の対中国接近において象徴的な事例となったのが、2015 年の AIIB 創設であった。中国は自らが提唱する AIIB の創設に際し、2015 年 3 月末までを創設時の加盟申請の期限としていた。だがアメリカや日本が AIIB のガバナンスや透明性の不安などを理由に慎重姿勢を取っていたのに対し、2015 年 3 月 12 日にイギリスが G7 及び EU 加盟国として初めて AIIB 参加の意向を表明[10]したことを契機に、多くの欧州諸国がそれに続いていった。3 月 17 日にはフランス、ドイツ、イタリアが、3 月 19 日には欧州屈指の金融センターであるルクセンブルクが、そして 3 月 27 日から 31 日までの間にオーストリア、スペイン、オランダ、デンマーク、フィンランド、スウェーデン、ポルトガル、マルタ、ポーランドなども加盟の意向を表明した。最終的に AIIB 創設 57 カ国のうち、欧州諸国は 20 カ国にのぼり、うち EU 加盟国は 14 カ国であった。イギリスが参加を決断した背景としては、欧州内での金融センターの地位をめぐるドイツとの競争や[11]、オズボーン（George Osborne）英財務相個人の強い親中姿勢など[12]、様々な理由が挙げられよう。だがその決定の根幹にあるのは、中国に透明性の高い投資をさせるためには、AIIB に入らず外から批判するのでは意味がなく、創設時から加盟し、内側から監督し、経営を改善していく必要がある、とする考えであった[13]。

さらにこのような英中接近を強く印象付けたのが、2015 年 10 月の習近平訪英であった。2015 年 10 月 19 日から 23 日まで習近平がイギリスを訪問し、総額約 400 億ポンド（約 7.4 兆円）にものぼる巨額の規模の合意を締結した。その内容は、①原発（英東部ブラッドウェル原発ならびに南西部ヒンクリーポイント C 原発への中国出資）や②高速鉄道（英高速鉄道 2 号線建設への中国参加）、③エネルギー（液化天然ガス（LNG）や海外油田の共同開発）、④通貨（人民元建て手形の初の海外市場での発行）など多岐にわたっていた。10 月 21 日と 22 日の英中首脳会談にて、キャメロン（David Cameron）英首相と習近平は、英中関係を「グローバルな包括的戦略パートナーシップ」（global comprehensive strategic partnership）と位置付け、英中関係は「黄金時代」に入ったと高らかに宣言したのである [14]。

だがこのような欧州各国の一連の AIIB 参加の流れの中で、EU は加盟国の意向を調整できるまでに至らず、特定の意思を示すことができなかった。その意味で EU のイニシアチブの欠如を露呈するものであった。欧州委員会の政策シンクタンクである欧州政治戦略センター（EPSC）はこの時の AIIB の事例を、EU とアメリカなどの同盟国間や EU 加盟国間での「共通の戦略の欠如を反映」するものであったと厳しく批判している。なぜなら AIIB 創設は 2013 年秋の時点ですでに表明されており、本来であれば EU としてより調整された対応を取るだけの十分な時間が与えられていたはずであった。それにも拘らず EU のイニシアチブが欠如していたことにより、EU 加盟国の独自の動きへと繋がったと指弾している [15]。

また 2015 年 12 月 16 日には、欧州議会が「EU・中国関係に関する決議」を採択した。この中で欧州議会は、AIIB は「中国が責任あるアクターとして関与する機会となる」と捉え、欧州は AIIB に対して①融資の査定に対する透明な手続、②グッド・ガバナンスや環境などに関する明確な基準、③融資の負担が借入国の管理できる範囲に留まること、などの面で貢献することが「決定的に重要」と指摘した。その上で、いくつかの EU 加盟国の AIIB 加盟を歓迎する一方で、「EU レベルで EU 加盟国の AIIB 加盟に関する深い議論や緊密な調整が欠如していることを憂慮」し、将来このような調整が欠如することのないように、EU 機関や EU 加盟国に今回の事例を「警鐘として認識」するよう促している [16]。

このように、中国の一帯一路や AIIB 創設に際して、欧州諸国は中国によるインフラ整備や投資に利益を見出し、また新たなレジームに創設メンバーとして参画することで、自らルールや規範を設定する側に身を置くことを選択した。特に AIIB 創設においてはイギリスがイニシアチブを発揮し、中国との関係を「黄金時代」と呼ばれるほどに緊密な関係に高めることに成功した。だがその一方で、このような一帯一路を通じた中国側の無分別なインフラ整備や投資は、その後持続可能性や透明性など多くの問題が露呈することとなる。また EU も、AIIB 参加などで加盟国の調整を図ることができず、EU として足並みを揃えることができなかった。だがこのような一帯一路を通じた中国側からの経済攻勢に対して、EU は統一的な基準や、開放性や透明性などの規範を前面に出す必要に迫られることになる。

3. 現状――規範をめぐる中国との対立と、対中国政策をめぐる EU の結束と不和、2016 年～

このような EU・中国間でのパートナーシップや一帯一路を通じた緊密な接近は、2016 年頃より次第に変化してゆき、欧州側の中国への姿勢は徐々に厳しさを増してゆくこととなる [17]。その大きな要因としては、中国の市場経済国（MES）認定問題、南シナ海の領有

権問題、一帯一路における安全保障上の懸念や開発に関する規範、EU の対中国基本政策の変容、などであった。

(1) 2 つのサミットと市場経済国認定問題及び南シナ海領有権問題

欧州と中国間の経済・通商問題で大きな争点となったのは、中国の市場経済国認定問題である。中国は 2001 年 12 月の WTO 加盟以降 15 年間、輸出品価格のダンピング率の算出根拠となる価格を、自国の国内価格ではなく第三国の国内価格を基準とすることで、ダンピング認定でより不利な条件となる「非市場経済国」として加盟することを受け入れていた。そのため中国は欧州や日米に対し、WTO 加盟より 15 年となる 2016 年 12 月までに中国を「市場経済国」と認定するよう求めてきた。これに対してイギリスは認定に強く賛成し、オランダやベルギーや北欧諸国も支持の姿勢であった。またドイツもメルケル首相が 2015 年 10 月末の独中首脳会談において「原則的に前向き」の意向を伝えていた[18]。それに対して、スペインやフランスやイタリアは認定に反対を唱えていた。

そのような中で EU は、2016 年 5 月 12 日に欧州議会が、現在 EU で施行されている 73 件もの反ダンピング措置のうち 56 件が中国からの輸入に適用されており、中国は「市場経済国」認定に必要な 5 要件を満たしていないとする決議を、賛成 546 票・反対 28 票（棄権 77 票）の圧倒的多数で可決した[19]。これを受けて EU は、日米に先駆けて中国を「市場経済国」と認めないとの方針を公式に決定したのである。

また 2016 年 7 月 12 日・13 日の第 18 回 EU・中国定期首脳協議では、会議当日の 7 月 12 日にハーグの仲裁裁判所が、南シナ海問題をめぐるフィリピンと中国の係争に対して、中国側の主張を否定する裁定を発表していた。これを受けて EU は、中国に対し、ルールに基づく秩序という規範の観点から裁定を尊重するよう迫ったのに対し、中国側は激しく態度を硬化させた。さらに前述の中国の市場経済国認定問題や中国製鉄鋼過剰生産問題をめぐって両者間の深い溝を埋めることができず、史上初めて定期首脳協議の共同声明を出すことなく終わった。

またその翌年の 2017 年 6 月 1 日・2 日の第 19 回 EU・中国定期首脳協議では、気候変動に関するパリ協定の遵守に関して、EU と中国がイニシアチブを取ることで合意に達していた。折しも会議当日の 6 月 1 日には、トランプ（Donald Trump）米政権がパリ協定からの離脱を表明したことを受け、両者の合意は世界的により大きな重要性を帯びるものになるはずであった。だが、前年同様に中国の市場経済国認定問題や中国製鉄鋼製品ダンピング問題などで対立を解消することができず、結果的に 2 年連続で共同声明を出すことができなかった。ただし今回は、EU と中国それぞれがサミットでの協議内容を独自に発表したという点では、前年度より一歩前進であった[20]。

これまでも EU と中国は、人権や民主主義・法の支配・死刑制度・チベット問題など、規範をめぐって長年深刻な対立を繰り返してきた。だが、EU・中国間で最も重要な対話枠組である EU･中国定期首脳協議において、2 年連続で共同声明を出せずに終わったことは、規範をめぐる両者間の対立の深刻さを示す象徴的な出来事であった。そして EU は、後述するように対中国基本政策において規範をより前面に出すようになり、中国に対してより厳しい姿勢で臨むようになるのである。

（2）中国の「シャープパワー」[21] と対中国政策をめぐる欧州内の不一致

2013 年より提唱された一帯一路は、欧州と中国との経済関係に大きな影響を及ぼすようになり、中国の影響力は、欧州諸国に確実に浸透していった。欧州諸国は中国に対して共通の立場を取ることが困難となっており、様々な場面で中国に対する配慮が見受けられるようになってきた。

その代表的な国はギリシャである。2016 年 7 月 12 日南シナ海領有権問題をめぐるフィリピン・中国間の紛争に対して仲裁裁判所の裁定が下ったのを受け、7 月 15 日 EU は裁定に関する宣言を発表した [22]。当初は中国が国際法を遵守すべきことを明確にしようとしたものの、ギリシャとハンガリーが中国への直接的な批判を避けるよう働きかけた結果、それらの言及は削除され、「当事国は平和的な手段で問題を解決すべき」とするより中立的な表記で決着した [23]。また 2017 年 6 月 18 日、EU は第 35 回国連人権理事会で中国の人権状況を非難する声明を発表する予定だったものの、ギリシャの反対によって採択が見送られた [24]。EU が国連人権理事会で声明の取りまとめに失敗したのはこれが初めてであった。

それ以上に中国に対する配慮を見せているのはハンガリーである。ハンガリーは、先に述べた 2016 年 7 月 15 日の EU の南シナ海問題裁定に関する宣言で、中国への直接的な批判を避けるようギリシャと共に働きかけていた。また 2017 年 3 月には、EU が中国の人権派弁護士らへの拷問の疑いに対し懸念を表明する共同書簡を発表する段になり、ハンガリーは署名を拒否した [25]。さらに 2018 年 4 月、駐中 EU 加盟国大使 28 名中 27 名が、一帯一路は国家の助成を受けた中国企業に有利な形でパワーバランスが形成されており、貿易の自由化という EU の目標に反しているとして、一帯一路を非難する報告書を作成したが、ハンガリーのみ署名を拒否している [26]。

このように対中国政策をめぐる EU 内の不一致や分断は、EU 内でも問題視されることが増えていった。このような問題意識をより鮮明に表しているのが、欧州の有力なシンクタンクである欧州外交評議会（ECFR）が 2017 年 12 月 1 日に発表した、EU・中国関係に関する新たな包括的な分析報告書である [27]。この報告書で強調されているのは、中国の対外行動に関して過度な期待を戒め冷徹な現実を直視することと、対中国関係における欧州の結束であった。この中で、中国は EU との関係において、「自らの直接の利益に即して〝選別〟（“pick and choose”）を行っており、EU の規範を無視することが多い」と指摘し、特に欧州の周縁にあたる加盟国との二者間関係を強化していると警鐘を鳴らしている。

また ECFR 報告書は、欧州はこれまで中国に関与し関係を深化させてゆくにつれて、中国自身がいずれ市場経済や法の支配などの規範を導入するよう転換してゆくだろうと期待していたものの、中国を変えることができるというのは「幻想」に過ぎず、今や EU 及び EU 加盟国はこのような考え方をほぼ捨て去りつつあるとして、中国に対する過度な期待を戒めていた。その上で、中国の野心が欧州側にとっての利益となるよう、EU 共通の投資審査制度の導入や、対中国戦略に関する EU 加盟国の結束などを提唱している。さらに、日・米・豪・印など EU と価値を共有するパートナーとの関係を深めることを提言している。

ECFR 報告書が指摘したこれらの問題は以前より顕在化していたものと言えるが、一帯一路を通じた中国の「シャープパワー」の浸透や欧州の分断状況の深刻化は、EU に対中国政策をめぐる結束性や求心力を高める必要性を改めて認識させるものであった。そして一帯一路についても、欧州側の当初の期待や熱気から、次第に問題性が明るみになるにつ

れて、徐々に厳しい視線を向けるようになるのである。

(3) 一帯一路に対する懸念の高まり――安全保障に関する懸念と開発に関する規範

一帯一路は欧州にとって当初非常に魅力的な経済構想であった。2010 年欧州債務危機以降、度重なる経済危機に直面していた欧州にとって、中国からの投資は当初歓迎すべきものであった。だが、中国への技術流出の懸念や過剰債務の恐れ、さらには中国からの投資に依存することで中国に対する批判が影を潜めるといった中国の「シャープパワー」の影響など、次第に懸念が高まってゆくことになる[28]。

一帯一路に対する欧州側の懸念について、中国研究に関する欧州シンクタンクネットワーク（ETNC）によれば、次のような懸念が拡がっていることが指摘されている。すなわち、①経済における中国政府の役割に対する懸念、②相互主義や公平な競争の欠如、③国内競争や技術的なリーダーシップ、④安全保障に関わる重要インフラや機密性の高い技術の流出に対する不安、⑤投資を政治的・地政学的な影響力や欧州内の分断の源泉として利用していることへの懸念、⑥より幅広い規制への懸念、⑦中国の投資を求める欧州内での競争、⑧中国からの「約束疲れ」の増大、などである[29]。中でもその問題が特に高まったのが、中国による欧州ハイテク企業買収に伴う安全保障面での懸念と、開発に関する規範であった。

(a)「KUKA ショック」と EU の共通投資審査枠組導入

中国による欧州企業の買収で安全保障上の懸念が生じた象徴的な案件とは、2016 年の独ロボット製造業 KUKA 社と独半導体製造装置メーカー AIXTRON 社の買収案件である[30]。KUKA は中国の美的集団（MIDEA）に買収されたが、KUKA はドイツ政府が国家戦略プロジェクトとして推進する「インダストリー 4.0」を主導する企業の一つであった。だがドイツ政府も欧州委員会も、安全保障上の懸念はないとして買収を承認した[31]。

それに対して AIXTRON の事例は全く異なる結果となった。AIXTRON は中国投資ファンドに買収され、ドイツ政府も一旦は買収を承認した。だが同社の米子会社がパトリオットミサイルに部品を供給しており、アメリカ政府から安全保障上の懸念が伝えられると、2016 年 10 月にドイツ政府は承認を撤回し再審査することを発表した。最終的に同年 12 月 2 日にオバマ（Barack Obama）米大統領が大統領令を発令して買収は阻止されたのである[32]。

これらの問題が提起しているのは、外国からの投資案件を審査する上で、安全保障上の理由からそれらを規制する枠組が欠如していることであった。アメリカでは対米外国投資委員会（CFIUS）がその役割を果たしていたのに対し、EU では EU 加盟国 28 カ国中 12 カ国しか、安全保障や公共秩序上の懸念があるかを審査する投資審査メカニズムを導入していなかった。さらに各国の審査のやり方はバラバラで、複数国に跨って影響を及ぼすような投資に対しても調整が行われていなかった。

このような問題を受けて、2017 年 9 月 13 日欧州委員会は、新たな投資審査枠組案を提出した[33]。そのポイントは、それまで EU 加盟国でバラバラだった投資審査基準を共通化し、安全保障や公共秩序の観点から、特にハイテク産業や防衛産業やエネルギー分野などの買収案件で、より厳格な審査を実施することであった。また欧州委員会と EU 加盟国間で、安全保障に影響を及ぼすと考えられる案件について情報を共有するなどの協力メカニズム

が盛り込まれたのである。この新投資審査枠組案は、2019 年 2 月から 3 月にかけて欧州議会と閣僚理事会で可決され、同年 4 月 10 日より施行された。

ただし現在でも、実際の審査や認定判断などは EU 自身ではなく各加盟国が行うことになっていることに留意する必要がある。そのため、たとえ安全保障上の懸念があると欧州委員会より提言を受けたとしても、各加盟国がその提言に従うといった拘束力は必ずしも明確ではない。とはいえ、それまで加盟国間でバラバラだった投資審査基準を統合し、EU と加盟国間でより調整しやすい協力メカニズムを導入したことで、対中国政策をめぐる不統一性が一定程度緩和されたことは一歩前進であった。

(b) 開発に関する規範と EU の連結性戦略 [34]

一帯一路は中国と欧州との間に、鉄道や道路建設などの様々な交通インフラ整備事業をもたらし、欧州とアジアの間の連結性（connectivity）を高めてきた。だがそれらの中には、返済能力を超えた融資を行い、返済不能になった時に中国への売却または譲渡を余儀なくされる「債務の罠」の問題も見られるようになった。また中国による一帯一路の連結性に関する事業は、主に大型の交通インフラ整備や大規模開発主体の「ハードインフラ」が中心であり、開発に伴う環境への配慮や、透明性・公平性などの規範に関する問題を孕んでいた。

そのような流れの中で、EU は 2018 年 9 月 19 日に、欧州・アジア間の連結性に関するより包摂的な概念や規範を盛り込んだ基本戦略を発表した [35]。この中で EU は、「欧州方式」（European Way）の連結性という概念を提示し、持続可能な連結性、包括的な連結性、国際的なルールに基づく連結性という 3 つのアプローチを軸に、EU は公正で透明な競争や、社会･個人の権利、環境保護、安全性といった規範を保証してゆくことを強調した。その上で、連結性の政策分野を、中国が重視している交通運輸分野だけに留まらず、デジタル、エネルギー、人的交流という 4 つの政策分野にまで拡げることで、より幅広い政策領域を包含する概念として規定している。また、持続可能な連結性のための国際的なパートナーシップとして、日本や中国をはじめとする各国との二者間（バイ）協力や、ASEM や ASEAN との地域協力、法的枠組や国際基準形成などの国際レベルでの協力などを謳っている。この EU の連結性戦略は、本文内で中国に直接言及することを慎重に避けているものの、EU では主に中国の一帯一路を念頭に欧州委員会内で検討されてきたものであり、その意味で EU の連結性戦略は中国の一帯一路に対する EU 側の回答でもあった [36]。

このような EU の包摂的な「連結性」概念は、2018 年 10 月 18 日・19 日の第 12 回 ASEM 首脳会合で採択された連結性に関する行動計画 [37] や 2019 年 6 月 28 日・29 日の G20 大阪サミットでの「質の高いインフラ投資に関する G20 原則」[38] にも通底した概念であり、EU と中国も参加している多国間枠組の共通の規範として共有されることになった。さらに EU は、2019 年 9 月 17 日にブリュッセルで開かれた第 1 回欧州連結性フォーラムに安倍晋三首相を招待し、「持続可能な連結性及び質の高いインフラに関する日 EU パートナーシップ」を締結した。これは、日本と EU が、特に西バルカンや東欧やインド太平洋などの地域において、「開放性・透明性・包摂性・対等な競争条件」などの規範や、デジタル・運輸・エネルギー・人的交流などのより包摂的な「連結性」概念に基づき、質の高いインフラ推進のための幅広い協力を規定したものであった [39]。これにより EU は、開発におけ

る規範や包摂的な「連結性」概念を共有する日本と連携することで、中国による無分別な一帯一路の事業推進を牽制する姿勢をより前面に示したのである。

(4) EU の対中国基本政策の変容と 2019 年 3 月の習近平訪欧

これまで見てきたように、EU はそれまでの中国との緊密な接近から徐々に変容し、一帯一路や市場経済国認定問題などで 2016 年頃からより規範を重視する厳しい姿勢を取るようになってきた。そのような厳格な姿勢は、EU の対中国基本政策文書の中にもよく表われている。

イギリスで EU 離脱が決定した国民投票の前日の 2016 年 6 月 22 日、EU は新たな対中国戦略文書「EU の対中国新戦略の要素」を発表した[40]。これは 2006 年 10 月 24 日に欧州委員会が対中国基本政策文書を発表して以来[41]、約 10 年ぶりに EU の対中国基本政策を更新したものであった。

この文書の中で EU は、より厳格な対中国認識を示しつつ、対中国政策をめぐる欧州側の結束を呼びかけている。第一に中国に対する認識について、EU は中国の世界的な影響力や利益が拡大するにつれて、中国の発言権の要求も増しており、アジア地域においてはより「示威的」(assertive) になっていると認識していた。このような中国の「走出去」戦略が世界全体の利益になるには、「正しい枠組や条件が整うのであれば」との条件付きの見方を示し、中国の影響力拡大に一定の懸念を示していた。またその一方で、中国は構造的な経済停滞に直面しており、持続可能な開発モデルに移行することは複雑かつ混乱を伴いかねないとして、「中国は岐路に立っている」と総括している。

第二に、対中国政策をめぐる欧州側の結束について。ECFR 報告書でも指摘されているように、対中国政策をめぐる欧州内の不統一や分断は EU 内に大きな懸念を投げかけていた。そのような問題意識のもと、EU は中国に対して「力強く明確で統一された意見」を打ち出す必要があり、そのためには利用可能な EU 調整メカニズムを積極的に活用し、加盟国は合意された EU の立場を強化すべきと強調したのである。その上で、互恵に基づき、相互主義・公平な条件・公平な競争を推進し、法の支配や人権の尊重を重視するなどの、より規範を前面に出した政策を提唱している。

それに対して中国政府は、2018 年 12 月 18 日に 3 度目となる「中国の対 EU 政策文書」を発表した[42]。中国が対 EU 基本政策を発表するのは、2003 年 10 月、前述の 2014 年 4 月に続いて 3 度目のことであった。だが 1 回目の 2003 年文書から 2 回目の 2014 年文書まで約 10 年半もの間更新されなかった一方で、3 回目の 2018 年文書は 2 回目の 2014 年文書から約 4 年 8 カ月という比較的早い段階での更新となった。なぜ中国は、2018 年の段階で対 EU 基本政策を更新したのだろうか。その背景として、香港の欧州・中国関係研究者である陳維蓁は、①米中経済対立の激化に伴う欧州への関心の回帰、② EU の中国への「市場経済国」不認定問題、③欧州の一帯一路に対する熱意の喪失や不満の高まり、④前述の 2018 年 9 月 19 日の EU 連結性戦略に対する中国側からの回答を示す必要性を認識していたことなどを指摘している[43]。

2014 年文書と 2018 年文書の間で大きく変わったのは、一帯一路に関する記述であった。一帯一路については、2014 年文書の段階ではその前年に習近平が構想として提唱したばかりであり、一帯一路に関する言及自体がなかった。だがその後、一帯一路は開放性や透明

性の低さ、「債務の罠」などの問題が露見するようになり、一帯一路に対する欧州の視線が厳しくなった段階で 2018 年文書が発表された。2018 年文書の中で中国は、一帯一路について「開放性・包摂性・透明性を主張し、国際的なルールや市場原則を遵守し、現地の条件を基礎として」展開することを訴え、EU の求める原則や規範を遵守する姿勢を強調した。さらに中国･欧州間の連結性について、EU･中国間の開発政策の閣僚級対話枠組である「EU･中国連結性プラットフォーム」の構築を推進し、中国側の一帯一路と EU 側の連結性戦略、欧州投資計画（ユンカー・プラン）、欧州横断交通ネットワーク（TEN-T）などの開発計画との統合を強化することを謳うなど、欧州と中国間の共同建設やウィン・ウィンの関係を強調してみせたのである。

このような中国側の新たな対 EU 基本政策に対して、EU はその 3 カ月後の 2019 年 3 月 12 日に、新たな対中国戦略文書「EU・中国戦略概観」を発表した[44]。同文書は冒頭で、EU にとっての中国の多面的なイメージを描き出している。すなわち、中国は政策領域次第で、EU が緊密に連携してきた「協力パートナー」である一方で、EU が利益のバランスを見出す必要のある「交渉上のパートナー」でもあり、あるいは技術的なリーダーシップを追求する「経済的な競争相手」でもあり、さらには異なるガバナンス・モデルを推進する「体制上のライバル」（systemic rival）でもある、と描いてみせたのである。このような多面的な性質を持つ相手である中国に対し、EU は懸案となっている争点や政策に応じて違いを付けるべきであり、異なる政策領域や部門を繋いで EU の対中関与政策を展開すべきであると謳っている。

同文書は 2019 年 3 月 21 日から 22 日の欧州理事会で承認されたが、理事会後にマクロン（Emmanuel Macron）仏大統領は、「（中国に対する）欧州のお人好しの時代は終わった」「長年の間、我々（欧州）はバラバラのアプローチを取り、中国は我々の分断をもてあそんできたと言わねばならない」と述べ[45]、中国に対するフラストレーションを隠さなかった。そしてまさにその欧州理事会で「EU・中国戦略概観」が協議されていた 3 月 21 日より、習近平は 6 日間の欧州歴訪へと出発した[46]。習近平が欧州を訪問したのは、このように欧州の中で中国に対する不満が高まっていた最中のことであった。

この訪欧の中で、習近平はイタリア及びルクセンブルクと一帯一路協力覚書を締結した[47]。G7 参加国の中で一帯一路協力覚書を締結したのはイタリアが初めてであった。イタリアがなぜ中国と一帯一路協力覚書を締結したかという背景として、濱本良一は、①イタリアは元々一帯一路に対する関心が高く、2017 年 5 月に北京で開催された第 1 回一帯一路国際協力ハイレベルフォーラムでも、当時のジェンティローニ（Paolo Gentiloni）首相が参加していること、②コンテ（Giuseppe Conte）政権の発足 2 カ月後に経済開発省内に「中国タスクフォース」を設置し、対中貿易・投資・金融などを促進してイタリアが一帯一路の牽引役を果たすことを目指していること、また③ブラダニーニ（Alberto Bradanini）元駐中伊大使が指摘しているように、「EU が一帯一路についていつまでも煮え切らず、対中貿易赤字削減の目途さえ立たなかった」という不満が蓄積されていること、などを指摘している[48]。

またこの時提示された協定の中には、中国国有資本子会社である中国交通建設と、ジェノバ港やトリエステ港・モンファルコネ港の港湾当局との間の協定も含まれており、中国がギリシャのピレウス港に続き、地中海におけるイタリアの要衝の港湾に権益を獲得しよ

うとしていることが窺える。

さらに強硬姿勢を示していたフランスに対して、習は多国間主義や開かれた世界経済の構築など欧州側が重視する規範を中国も遵守する姿勢を強調し、エアバス 300 機の購入など総額 4500 億ユーロ（約 49 兆 5000 億円）もの大型契約を締結した。3 月 26 日には、仏中グローバル・ガバナンス・フォーラムの閉幕式に合わせて、習、マクロンに加え、メルケルとユンカー（Jean-Claude Juncker）欧州委員長も参加し、エリゼ宮で 4 者首脳会談が行われた。その中で習は、「中国と欧州は、世界の多極化と経済のグローバル化の重要な参加者かつ創造者である」との認識を示した上で、中国と欧州は、①多国間主義を維持し、国連中心の国際システムの下で欧州との協力を強化し、気候変動や持続可能な開発の促進に積極的に参加する、②中国の一帯一路と EU の欧州･アジア連結性戦略の共同建設を推進し、相互利益とウィン・ウィンを実現する、③戦略的相互信頼を強化し、中国と欧州は相違よりもはるかに多くの共通の利益を有し、欧州諸国とともに欧州・中国関係の発展を促進する、との 3 つの協力を強調した[49]。すなわちここでも、習は欧州の重視する規範や利益を尊重する姿勢を強調することで、欧州側の中国に対する懸念を払拭しようと努めたのである。

それに対してマクロンは、多国間主義と気候変動については習と概ね同様の見解を述べたものの、貿易については不均衡による対立の激化への懸念を示し、また新疆ウイグル自治区で発生しているイスラム教徒の再教育施設への強制収容問題を念頭に、中国における基本的人権の状況に対する苦言を呈することも忘れなかった。またメルケルも、一帯一路や貿易における相互主義について中国とは異論があると表明し、中国市場の閉鎖性を批判するなど、一定の懸念を示した[50]。

この習近平の訪欧は、欧州内で渦巻く中国に対する不満をうまく緩和させつつ、中国との経済関係を強化することに成功したと言えるだろう。特に欧州統合を牽引し中国への強硬姿勢を示していたマクロンに対して、習は中国も欧州の重視する規範を尊重していることを重ねて強調しつつ、エアバス 300 機を含む大きな利益を伴う契約を締結することで、規範と利益の両面でフランス側を懐柔することに一定程度成功した。またイタリアでは一帯一路協力覚書を締結し、さらにジェノバ港やトリエステ港などの地中海の要衝にもさらなる足がかりを獲得するなど、欧州の主要国の中にも中国の影響力が着々と浸透していることを印象付けたのである。

4. 規定要因の整理・展望

これまで述べてきた議論を受けて、欧州の中国認識ならびに対中国政策の規定要因について整理してみたい。

まず欧州の中国認識について。欧州は国際秩序を米ソ二極体制やアメリカ一極体制ではなく、欧州や中国も含めた多極体制と捉えた上で、中国を多極世界における重要なパートナーと認識してきた。そのような中で、EU は中国との関係を「包括的パートナーシップ」（1998 年）から「包括的戦略パートナーシップ」（2003 年）へと発展させていった。2013 年には中期的戦略計画である「EU・中国協力 2020 戦略計画」を発表し、平和・安全保障、繁栄、持続的発展、人的交流の 4 つの重点目標分野の下で 92 項目にも及ぶ広範な協力を規定することで、中国との「包括的戦略パートナーシップ」の具体的な全体像を描き出して

いった。またこのような EU・中国間の「包括的戦略パートナーシップ」は、個別の EU 加盟国と中国とのパートナーシップの基盤として位置付けられ、その上で各国もまた中国との独自のパートナーシップを深化させていった。フランスと中国は互いを「グローバルな影響力を持つ大国」として、ドイツと中国は互いを「それぞれの地域において相互に最も重要なパートナー」として、またイギリスと中国は互いを「グローバルな包括的戦略パートナー」として位置付けた上で、より幅広く高次の協力を追求していったのである。

だが 2016 年頃より中国を眺める視線は次第に厳しくなり、2016 年 6 月 22 日の EU 対中国戦略文書「EU の対中国新戦略の要素」では、中国が台頭するにつれてより示威的な姿勢を取っており、中国の台頭が世界全体の利益に適うには正しい枠組を整える必要があるとして一定の懸念を示していた。その一方で EU は、中国自身もまた内外に数多くの問題を抱えていると看破し、中国は岐路に立っているものと認識していた。また 2019 年 3 月 12 日の EU の対中国新戦略文書「EU・中国戦略概観」では、中国は EU にとって協力パートナーや交渉上のパートナーである一方で、技術的な覇権を追求する経済的競争相手であり、さらには EU と異なるガバナンス・モデルを推進する「体制上のライバル」（systemic rival）でもあると位置付け、対立と協調の両面を併せ持つアンビバレントなイメージを描き出していたのである。

また欧州の対中国政策を規定している要因とは何か。最も本質的なものとして規範と利益が挙げられよう。利益としては、中国との関係強化が自国の経済的利益に繋がると捉えられる場合、中国に積極的に接近しようとする誘因が働く。その象徴的な事例が一帯一路であった。特に経済危機に瀕してきた中東欧諸国や地中海沿岸諸国にとって、中国による巨額の融資や建設事業は非常に魅力的であり、停滞していた景気を回復し雇用に繋げることができると考えていた。欧州諸国は一帯一路に対して当初積極的な関心を示し、道路や鉄道の建設、港湾や空港の運営管理、火力発電や原発の建設、電力会社や再生エネルギー企業の買収など、中国からの様々な融資や建設を受け入れていったのである。

だがそれに伴い、中国の経済的影響力は欧州諸国にも着実に浸透していった。また中国との関係悪化は、自国の経済的損失を招きかねないとして、欧州と中国が対立している中でも、中国に対して配慮する行動を取る国も出てくるようになった。その代表的な国がギリシャやハンガリーであった。このような中国の「シャープパワー」は、EU の対中国政策に分断や不一致をもたらすとの懸念が次第に高まってゆくことになる。また 2015 年 AIIB 創設において、欧州諸国が次々に参加を表明したのに対し、EU は加盟国の意向を調整することができず、イニシアチブの欠如を露呈していた。このように利益に伴う個別の欧州諸国の動きは、EU の対中国政策の一体性を損なうものとして映り、2016 年 6 月 22 日の「EU の対中国新戦略の要素」や、2017 年 12 月 1 日の ECFR 報告書などで、対中国政策をめぐる EU の結束が叫ばれるようになった。

他方で規範について、EU は伝統的に人権、民主主義、法の支配、持続可能な開発、公平な競争など、対外政策を展開する上で規範を重視してきた。中国との関係においても例外ではなく、EU はこれまでも、1989 年天安門事件や、人権派弁護士への弾圧、信教の自由、死刑制度、チベットや新疆における状況など、数多くの規範に関する問題をめぐり中国に対して厳しい姿勢を取ってきた。また規範の問題は、政治的な文脈のみならず、経済通商関係においても重要な問題であり続けてきた。EU は、中国側の知的財産権の侵害や、ダ

ンピング、中国市場の閉鎖性、インターネットアクセスなどのデジタル環境における障壁など、多くの規範の問題をめぐって中国と対立を深めてきた。このような規範をめぐる対立が大きく表出したのが、2016 年の中国に対する「市場経済国」不認定や南シナ海領有権問題であった。これらの対立が尾を引いた結果、2016 年と 2017 年の EU・中国定期首脳協議では共同声明を出すことなく終わっている。

また一帯一路でも中国による無分別な建設や投資が様々な問題を孕んでいることが明らかになるにつれて、欧州諸国の当初の期待感は次第に懸念へと変質していった。そのような中で EU は 2018 年 9 月 19 日に欧州・アジア連結性戦略を発表し、持続可能性やルールに基づいた連結性などの規範を基に、中国側が重視する交通インフラ整備のみならず、デジタル、エネルギー、人的交流といった 4 つの政策分野を包含する、より質の高く包摂的な「連結性」概念を提唱した。中国側も 2018 年 12 月 18 日の「中国の対 EU 政策文書」や 2019 年 3 月の習近平訪欧で、欧州の重視する規範を尊重している姿勢を強調してみせたものの、今後も欧州はこれらの規範を前面に中国と対峙してゆくだろう。

このような欧州の対中国政策の変遷・現状ならびに規定要因を踏まえ、最後に今後の展望として、2 つの点を指摘しておきたい。

第一に、2020 年より EU・中国関係は 3 つの意味で新たな局面を迎えるだろう。それは①2013 年から続いてきた「EU・中国協力 2020 戦略計画」が終了し、2020 年に新たな中期的戦略計画を策定する予定であること、②2020 年には EU・中国間で包括的投資協定を締結することを目標としており、投資に関する規範と利益がより明確になり、その上で将来的な FTA 交渉などさらなる経済通商基盤を視野にした動きが出ると予想されること、③2019 年 12 月 1 日にフォン・デア・ライエン（Ursula von der Leyen）新欧州委員会が発足したことで、今後 5 年間の EU 側の執行部が確立したこと、の 3 点である。②については、すでに 2014 年 1 月 21 日より現在（2020 年 1 月 20 日）までに 26 回もの交渉が行われているが、投資の自由化や公平な条件の保証などの規範をどう制度化するかについて協議が続いており、本年中に妥結するかどうかは不透明である。また中国側は将来的な FTA 交渉へと結び付けたいとの思惑があるのに対し、EU 側はそこまでの段階に至っていないと考えており、今後も経済通商関係の規範と利益に関する駆け引きが続いてゆくだろう。

第二に、英中関係について[51]。イギリスは 2020 年 1 月 31 日に正式に EU を離脱し、今後は EU 非加盟国として独自の関係を中国と構築してゆくことになる。EU・英国離脱協定（2019 年 10 月 17 日に修正合意）により、イギリスは EU の関税同盟からも離脱することになったため、英中間で独自の通商条約交渉を行うことが可能となった。だがイギリスにとって前途は厳しく楽観はできない。EU 離脱により単一市場や金融の単一パスポート制度などの恩恵を失ったイギリスは、中国にとって欧州内での相対的重要性が下がっており、イギリスが中国に対して優位に立つ有効なカードは限られている。通商条約交渉は長い時間を要するため、イギリスが英中間で早期に妥結を図るあまり、規範よりも利益を優先し、安易な妥協をしないかが懸念される。2015 年 10 月に規定された英中間の「グローバルな包括的戦略パートナーシップ」は、たとえ修辞は変えなくとも今後見直しあるいは再定義が図られるだろう。イギリスが EU 離脱前と後とで差別化し、仏独などの EU 主要国と異なるいかなる独自の位置付けをなすことができるかが、EU 離脱後の英中関係のポイントとなるだろう。

5. 結論――日本外交への提言

欧州は伝統的に、国際秩序を欧州や中国を含めた多極体制と捉えており、中国を多極世界における重要なパートナーと認識してきた。この「多極」という伝統的な秩序観は、イギリス、フランス、オーストリアなど複数の大国の共存を前提とした勢力均衡や 19 世紀のヨーロッパ協調体制のような古典外交の伝統に裏打ちされてきた。そしてこのような「多極」という秩序観は、日本もまた同様に国際秩序の中の多極を形成する 1 つのプレーヤーとして位置付けられ、欧州にとって重要なパートナーと捉えていることを示唆している。中国が台頭するに従い、多極秩序の中で日本の存在は埋没してゆくのではなく、むしろますます重要視されてゆくことが期待される。特にアメリカのトランプ政権や中国がリベラルな国際秩序から離れていこうとする中で、日本と欧州はリベラルな国際秩序を支える上でより重要な役割を果たすことができるだろう。

EU は対外関係を展開する上で規範を重視しており、民主主義・法の支配・人権・基本的自由など、日本は EU と数多くの価値を共有している。そのため、中国が規範を尊重せず、ルールに基づくリベラルな国際秩序に挑戦するような動きを取れば取るほど、日本の役割と期待は相対的に高まってゆく。その具体的な事例として、連結性に関する日本と EU の協力が挙げられる。本稿で述べてきたように、EU と日本は連結性について、透明性や持続可能性などの規範や、交通インフラ整備だけに留まらずデジタル・エネルギー・人的交流などの分野を含む包摂的な概念を共有しており、2019 年 9 月 17 日には「持続可能な連結性及び質の高いインフラに関する日 EU パートナーシップ」を締結した。これは、中国が第三国で無分別に一帯一路を推進していることへの牽制でもあり、EU は日本と協力して開発に関する規範を重視するよう中国にシグナルを送ったのである。

他方で EU を離脱したイギリスとは、近年日本は協力を拡大してきた。外交・安全保障面では、2013 年の防衛装備品・技術移転協定や情報保護協定の締結、2015 年以降の日英外務・防衛閣僚会合「2+2」の開催、さらには 2018 年以降の日英共同の軍事訓練の増加など、日英間で政策・実務両面での協力が増えてきている。また 2017 年 8 月 31 日の日英首脳会談における「安全保障協力に関する日英共同宣言」では、力による現状変更を試みるいかなる一方的な行動にも反対するなど、法の支配に基づく国際秩序の重要性を強調し、インド太平洋地域での日英間の協力強化や、イギリスのアジア・太平洋地域への安全保障面での関与の強化を歓迎している。

2016 年 10 月にメイ（Theresa May）政権が提唱した「グローバル･ブリテン」構想では[52]、民主主義や法の支配などの価値観を共有する国々との協力を深化させ、インド太平洋地域におけるイギリスの安全保障上のプレゼンスを拡大させることなどが含まれていた。イギリスは南シナ海において航行の自由や英米共同訓練を実施し、新空母「クイーン・エリザベス」の太平洋地域への展開に言及するなど、南シナ海問題をめぐって中国との摩擦や緊張が高まる可能性を秘めている。またジョンソン（Boris Johnson）政権は、2020 年後半に「国家安全保障戦略（NSS）＆戦略防衛・安全保障見直し（SDSR）」を 5 年ぶりに改定すると見込まれており、イギリス自身の能力に見合う形でどの程度野心的な外交・安全保障戦略を打ち出すかが注目される。

これらを踏まえた上で、以下のような提言を提示したい。

提言 1：「日・EU 間での規範を含めた包括的協力の促進」

日本と欧州は価値を共有する戦略的パートナーとして、規範に関する協力を進めてゆくべきである。そのためには、2018 年 7 月 17 日に締結された「日 EU 経済連携協定」（EPA）や「日 EU 戦略的パートナーシップ協定」（SPA）で規定されている規範を含めた包括的な協力を着実に進展してゆくべきである。

提言 2：「日欧主導での国際規範形成の強化」

日欧で共有する規範を国際的な規範形成へと結び付ける必要がある。アメリカや中国がリベラルな国際秩序から離れようとする中で、日欧が国際的な規範形成のイニシアチブを取ることがより求められている。日欧が中国に比べて比較優位を持っており、中国自身も政治的に反対しにくい規範（例えば、環境・気候変動・食の安全などの技術的分野における規範）をはじめ、政治的・社会的により大きな意味を持つ規範（例えば、民主主義・法の支配・航行の自由・香港の自治・市場経済・知的財産権・ダンピング・持続可能性など）も含め、国際的な規範形成における日欧のイニシアチブを高めてゆくべきである。

提言 3：「欧州における知日派や日本に対する関心の醸成」

欧州での中国への関心の高まりと日本への関心の相対的低下に対応するために、欧州での日本の知名度や理解を高め、欧州における知日派の形成により力を入れるべきである。2015 年より始まった外務省「MIRAI プログラム」は、将来のリーダー層における知日派の育成という目的から、エリート校の学生・大学院生や若手実務家に絞って進められ、これまで一定の成果を上げてきた。このような取り組みを、今後はエリートから草の根レベルまで、また若年層から中堅層まで、レベル別に拡充してゆくべきである。また「MIRAI プログラム」のフォローアップとして、参加経験者らによる知的協力シンポジウムや、学生主体の日本との交流事業への助成拡大など、一回の経験だけではなくより持続的かつ波及的な取り組みへと繋げてゆく必要がある。

提言 4：「イギリスの QUAD 参加と自由で開かれた国際秩序の強化」

日米豪印 4 カ国戦略対話（QUAD）に、イギリスも参加できる可能性を模索すべきである。イギリスは、「グローバル・ブリテン」構想など EU 離脱後の外交・安全保障戦略において、インド太平洋地域での自国の安全保障上のプレゼンスを高め、同地域への関与を拡大しようと努めている。イギリスは、日米豪印と民主主義や法の支配など基本的な価値を共有し、「自由で開かれたインド太平洋」（FOIP）構想を支持している。イギリスは、アメリカとは NATO の枠組での同盟国であり、インドとも防衛・国際安全保障パートナーシップを構築している。またオーストラリアとは防衛・安全保障協力条約を通じたパートナーシップを形成し、さらに 5 カ国防衛取極（FPDA）という枠組を通じてアジア・太平洋地域の安全保障に共に関与している。イギリスが参加することで、QUAD という枠組が持つ戦略的価値をさらに高め、南シナ海を含めインド太平洋地域での自由で開かれた国際秩序をさらに強固にすることができるだろう。

―注―

1 EU・中国関係について、同様に規範と利益の相剋という視角で分析している研究として、Paul Irwin Crookes, “Resetting EU–China Relations from a Values-based to an Interests-based Engagement,” *International Politics*, 50 (2013): 639-663; 小林正英「EU の外交・安全保障政策と対中認識：Cinderella Honeymoon」『東亜』第 622 号（2019 年 4 月）92 － 99 頁。

2 本節に関連する論考として、林大輔「対立と協調のはざまで――欧州の対中認識：EU とドイツ・イギリスを中心に――」日本国際問題研究所編『中国の対外政策と諸外国の対中政策』平成 29 年度外務省外交・安全保障調査研究事業報告書（2018 年 3 月）175 － 187 頁参照。

3 “EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation” (「中欧合作 2020 戦略規画」), 16th EU-China Summit, 21 November 2013, <http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china_2020_strategic_agenda_en.pdf> 2020 年 1 月 14 日アクセス。本文書を詳細に分析した日本語による論考として、林大輔「EU・中国関係の中期的戦略計画と中国の対 EU 政策」EUSI Commentary, Vol. 36（2014 年 7 月 25 日）参照。

4 「中国対欧盟政策文件　深化互利共贏的中欧全面戦略夥伴関係」中華人民共和国外交部、2014 年 4 月 2 日、<https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1143397.shtml> 2020 年 1 月 14 日アクセス。なお本文書を詳細に分析した日本語による論考としては、林「EU・中国関係の中期的戦略計画と中国の対 EU 政策」及び山影統「中国の対 EU パートナーシップ関係の発展 「求同存異」の発展方式」加茂具樹編著『中国対外行動の源泉』（慶應義塾大学出版会、2017 年）87 － 107 頁参照。

5 「中国対欧盟政策文件」中華人民共和国外交部、2003 年 10 月 13 日、<https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t27700.shtml> 2020 年 1 月 14 日アクセス。

6 “Plan de coopération à moyen et long terme des relations franco-chinoises” (「中法関係中長期規画」), 中華人民共和国外交部 , 26 mars 2014, <https://www.fmprc.gov.cn/fra/wjdt/gb/t1145393.shtml> 2020 年 1 月 14 日アクセス。

7 “Gemeinsame Erklärung zum Besuch von Staatspräsident Xi: Schaffung einer umfassenden strategischen Partnerschaft zwischen Deutschland und China” (「建立中徳全方位戦略夥伴関係的連合声明」), Bundesregierung, 28. März 2014, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/gemeinsame-erklaerung-zum-besuch-von-staatspraesident-xi-schaffung-einer-umfassenden-strategischen-partnerschaft-zwischen-deutschland-und-china-411848> 2020 年 1 月 14 日アクセス。

8 “Aktionsrahmen für die deutsch-chinesische Zusammenarbeit: „Innovation gemeinsam gestalten!“” (「中徳合作行動綱要」), Bundesregierung, 10. Oktober 2014, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975232/411726/0236efe3895fc5455eb9307ccfed6ee1/2014-10-10-aktionsrahmen-dt-chin-data.pdf?download=1> 2020 年 1 月 14 日アクセス。

9 JETRO ブリュッセル事務所海外調査部欧州ロシア CIS 課「欧州における中国の『一帯一路』構想と同国の投資・プロジェクトの実像」（JETRO、2018 年 3 月）<https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Reports/01/f509d9060998eaad/20170119.pdf>、同「欧州における『一帯一路』構想と中国の投資・プロジェクトの実像（その 2）」（JETRO、2019 年 3 月）<https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Reports/01/3d43208c56a62c1a/20180056.pdf> 2020 年 1 月 14 日アクセス。

10 “UK Announces Plans to Join Asian Infrastructure Investment Bank,” UK Government, 12 March 2015, <https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-plans-to-join-asian-infrastructure-investment-bank> 2020 年 1 月 14 日アクセス。

11 Michael Pettis, “Will the AIIB One Day Matter?” Carnegie Endowment for International Peace, 11 April 2015, <https://carnegieendowment.org/chinafinancialmarkets/59762> 2020 年 1 月 14 日アクセス。

12 実際にイギリスが AIIB 加盟申請を決定する前に、イギリス政府内部では、対米関係の配慮から参加に反対を唱えた外務省と、経済・金融上の重要な機会と捉え参加に前向きだった財務省との間で激しい駆け引きが展開されており、最終的に国家安全保障会議（NSC）にてオズボーン財務相の方針をキャメロン首相が支持した結果、イギリスの AIIB 加盟申請が決定した。この間の経緯については以下。“George Osborne Rejected Diplomatic Advice to Join China-led Bank,” *The Financial Times*, 27 March 2015.

13 上久保誠人「英国はなぜ西側で一番に AIIB 参加を決めたのか」『DIAMOND Online』2015 年 4 月 2 日、<http://diamond.jp/articles/-/69480> 2020 年 1 月 14 日アクセス。

14 “UK-China Joint Statement on Building a Global Comprehensive Strategic Partnership for the 21st Century,” UK Government, 22 October 2015, <https://www.gov.uk/government/news/uk-china-joint-statement-2015> 2020 年

1 月 14 日アクセス。

15 “The Asian Infrastructure Investment Bank: A New Multilateral Financial Institution or a Vehicle for China’s Geostrategic Goals,” *EPSC Strategic Notes*, Issue 1 (European Political Strategy Center, 24 April 2015), p. 4.

16 “European Parliament Resolution of 16 December 2015 on EU-China Relations,” 16 December 2015, 2015/2003(INI), *Official Journal of the European Union*, C 399, Vol. 60 (24 November 2017), pp. 92-105.

17 本節に関連する論考として、林「対立と協調のはざまで――欧州の対中認識：EU とドイツ・イギリスを中心に――」、小林「EU の外交・安全保障政策と対中認識」参照。

18 “Europe Split over Whether to Grant China Market Economy Status,” *The Financial Times*, 28 December 2015; Meadhbh Costello, “China’s Market Economy Status: A Political Issue,” The Institute of International and European Affairs (Dublin), 2016, <https://www.iiea.com/ftp/Publications/2016/China%20Market%20Economy%20V2.pdf> 2020 年 1 月 14 日アクセス。

19 “European Parliament Resolution of 12 May 2016 on China’s Market Economy Status (2016/2667(RSP)),” European Parliament, 12 May 2016, P8_TA(2016)0223, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0223_EN.html> 2020 年 1 月 14 日アクセス。なお EU の「市場経済国」認定の 5 要件とは、①企業の決定に対する政府の影響力の低さ、②民営化事業への歪曲の欠如、③適切な企業統治ルールのある会社法の運用、④商慣行の法的枠組と自由市場経済の適切な機能、⑤独立した監査による金融部門の存在、である。

20 EU 側については、European Commission Press Release, “EU-China Summit: Moving forward with Our Global Partnership,” 2 June 2017, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1524>; 中国側については、「第十九次中国－欧盟領導人会晤成果清単」中華人民共和国中央人民政府、2017 年 6 月 4 日、<http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/04/content_5199627.htm> 2020 年 1 月 14 日アクセス。

21 「シャープパワー」に関する論考については、クリストファー・ウォーカー著、林大輔訳「民主主義国家に挑戦するシャープパワーという毒牙」『中央公論』2018 年 7 月号（2018 年 6 月）38 － 45 頁参照。

22 “Declaration on the Award Rendered in the Arbitration between the Philippines and China,” EEAS, 15 July 2016, <https://eeas.europa.eu/delegations/china/6873/> 2020 年 1 月 14 日アクセス。

23 “EU’s Statement on South China Sea Reflects Divisions,” *Reuters*, 15 July 2016.

24 Thorsten Benner, et al., “Authoritarian Advance: Responding to China’s Growing Political Influence in Europe,” *GPPi & MERICS Report* (Global Public Policy Institute & Mercator Institute for China Studies, February 2018), p. 16.

25 Benner, et al., “Authoritarian Advance,” p. 16.

26 “EU Ambassadors Band together against Silk Road,” *Handelsblatt*, 17 April 2018.

27 François Godement and Abigaël Vasselier, *China at the Gates: A New Power Audit of EU-China Relations* (London: European Council on Foreign Relations, 2017).

28 六鹿茂夫「欧州で高まる中国脅威論」『東亜』第 618 号（2018 年 12 月）20 － 29 頁。

29 John Seaman, Mikko Huotari & Miguel Otero-Iglesias, eds., “Chinese Investment in Europe: A Country-Level Approach,” *ETNC Report* (European Think-tank Network on China, December 2017), pp. 11-12.

30 JETRO ブリュッセル事務所「欧州における中国の『一帯一路』構想」21 － 23 頁；田中素香「EU の対中国通商政策と中国の対応」『世界から見た中国経済の転換』（中央大学出版部、2017 年）107 － 108 頁；森井裕一「理念と現実の狭間で揺れる独中関係」『東亜』第 625 号（2019 年 7 月）92 － 100 頁。

31 European Commission, “Case M.8088 - MIDEA GROUP/KUKA,” C(2016) 6679 final, 12 October 2016.

32 The White House, “Presidential Order – Regarding the Proposed Acquisition of a Controlling Interest in Aixtron SE by Grand Chip Investment GMBH,” 2 December 2016.

33 European Commission, “Proposal for a Regulation Establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union,” COM(2017) 487 final, 13 September 2017.

34 本節に関連する論考として、林大輔「一帯一路をめぐる EU と中国の相剋――連結性を中心として」日本国際問題研究所編『中国の対外政策と諸外国の対中政策』平成 30 年度外務省外交・安全保障調査研究事業報告書（2019 年 3 月）169 － 176 頁参照。

35 European Commission & High Representative, “Connecting Europe and Asia: Building Blocks for an EU Strategy,” JOIN(2018) 31 final, 19 September 2018.

36 Fraser Cameron, “Europe’s Answer to China’s Belt and Road,” *The Diplomat*, 19 September 2018.

37 APGC（ASEM 連結性に関するパスファインダー・グループ）最終報告書「連結性に関する重点分

野及び関連行動のための APGC 計画」外務省、2018 年 10 月 19 日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000419030.pdf> 2020 年 1 月 14 日アクセス。

38 G20 大阪サミット「質の高いインフラ投資に関する G20 原則」外務省、2019 年 6 月 28 日・29 日、<https://www.mof.go.jp/international_policy/convention/g20/annex2.pdf> 2020 年 1 月 14 日アクセス。

39 「持続可能な連結性及び質の高いインフラに関する日 EU パートナーシップ」外務省、2019 年 9 月 27 日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000521612.pdf> 2020 年 1 月 14 日アクセス。

40 European Commission & High Representative, "Elements for a New EU Strategy on China," JOIN(2016) 30 final, 22 June 2016.

41 European Commission, "EU-China: Closer Partners, Growing Responsibilities," COM(2006) 631 final, 24 October 2006, Francis Snyder, ed., *The European Union and China, 1949-2008: Basic Documents and Commentary* (Oxford & Portland, OR: Hart Publishing, 2009), pp. 575-584.

42 「中国対欧盟政策文件」中華人民共和国外交部、2018 年 12 月 18 日、<https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1622886.shtml> 2020 年 1 月 14 日アクセス。

43 Julian Chan (陳維蓁), "What's New About China's Latest EU Policy Paper?" *The Diplomat*, 14 February 2019.

44 European Commission & High Representative, "EU-China: A Strategic Outlook," JOIN(2019) 5 final, 12 March 2019.

45 "Conférence de presse du président de la république au conseil européen à bruxelles, le 22 mars 2019," Palais de l'Élysée, 22 mars 2019, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/22/conseil-europeen-mars-2019> 2020 年 1 月 14 日アクセス。日本語訳は、小窪千早「フランスの対中認識―歴史的概観と近年の変化―」『東亜』第 626 号（2019 年 8 月）92 頁参照。

46 2019 年 3 月の習近平訪欧については、「習近平対意大利、摩納哥、法国進行国事訪問　2019 年 3 月 21 日 － 3 月 26 日」新華網、<http://www.xinhuanet.com/world/cnleaders/xijinping/xjpcf1903/index.htm> 2020 年 1 月 14 日アクセス、濱本良一「中国の「一帯一路」戦略で分断される欧州」『東亜』第 623 号（2019 年 5 月）42 － 46 頁参照。

47 "Memorandum of Understanding between the Government of the Italian Republic and the Government of the People's Republic of China on Cooperation within the Framework of the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road Initiative," Italian Government, signed on 23 March 2019, <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/Italia-Cina_20190323/Memorandum_Italia-Cina_EN.pdf> 2020 年 1 月 14 日アクセス。なお本覚書に関する詳細な分析としては、楢橋広基「イタリアが「一帯一路」構想に関する覚書に署名（中国）　主要国にも広がる「一帯一路」」JETRO 地域・分析リポート（2019 年 6 月 27 日）<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2019/757e34ee4a290d0c.html> 2020 年 1 月 14 日アクセス。

48 濱本「中国の「一帯一路」戦略で分断される欧州」、43 頁。

49 「習近平同出席中法全球治理論壇閉幕式的欧洲領導人挙行会晤」中華人民共和国中央人民政府、2019 年 3 月 27 日、<http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/27/content_5377054.htm> 2020 年 1 月 14 日アクセス。

50 濱本「中国の「一帯一路」戦略で分断される欧州」、45 － 46 頁。

51 EU 離脱後の英中関係については、林大輔「イギリスの EU 離脱と今後の英中関係」『東亜』第 624 号（2019 年 6 月）92 － 99 頁参照。

52 "Global Britain: Delivering on our international ambition." UK Government, <https://www.gov.uk/government/collections/global-britain-delivering-on-our-international-ambition> 2020 年 1 月 14 日アクセス。

第 20 章　ドイツ・中東欧諸国の対中関係をめぐる相克

佐藤　俊輔

はじめに

トランプ政権の成立以降、米欧の大西洋関係が動揺する中で、欧州では戦略的な自律性を備える必要性を巡って議論が高まっている。このことと近年の中国による「一帯一路」イニシアチブの推進とを考えあわせた場合、欧州が今後中国との関係をどのように取り結ぼうとしているかは、世界の今後を見通す上で重要な分析対象だと言えるであろう。一方ではアメリカ・トランプ政権による欧州への様々な圧力が大西洋関係に影を落としており、これは欧州が中国との間でより友好的な関係を結ぶ誘因となりうる。他方で EU の対中認識は 2010 年代半ばと比較して徐々に厳しさを増しつつあり、2019 年 3 月には欧州委員会は中国を「システム的な競争者（systemic rival）」と位置付けている[1]。経済・テクノロジーを巡る米中の競争が前面に表れるなか、EU がその方向性を何処へ向けて定めるのか、応答が迫られつつある。この意味で 2020 年はひとつの画期となるだろう。

2020 年には EU・中国間のサミットが 2 度予定されており、特に 9 月ライプツィヒで習近平氏と EU 加盟国首脳との間で予定される特別サミットへ向けては、EU・中国間の投資協定の妥結が目指されることとされた[2]。2020 年下半期を EU 議長国として迎えるドイツのメルケル首相はこれに意欲を見せるが、その成否は必ずしも明らかではない。また EU は人権問題をめぐっても中国との間では摩擦を抱える。そのような状況下で 2019 年 12 月から稼働を開始した新欧州委員会も、いまのところ中国に対しては厳しい姿勢を採っているように見える。そのなかで EU の対中外交はどのような姿勢へと定まっていくのか。この点が今後の EU・中国関係を見通す上で大きな焦点となる。

本論稿では、以上のような EU と中国間の関係を背景として踏まえつつ、特に中東欧諸国、そしてドイツの対中認識の変化に焦点を置き、分析を行う。まず第 1 に分析の対象とするのは、中国の「一帯一路」イニシアチブ、特に 2012 年に創設されたいわゆる「16+1」と呼ばれる枠組み（現在では「17+1」となっている）の進捗状況とこれに対する中東欧諸国の認識である。しばしば「分割と統治（Divide and Rule）」とも表現されるように、中国が EU 内外の旧東欧諸国を対象として創設した「16+1」の枠組みは、西欧からは EU の一体性へくさびを打ち込む可能性が懸念されてきた[3]。そのため、そのなかで実際的にどの程度の経済的な投資が中国によってなされ、中･東欧諸国がこれに対してどのような認識をもって応じてきたかは重要な考察の対象である。

第 2 にこれに対するドイツ、EU の対中認識の変化および対応について論じることとする。EU の東方拡大以降、旧東欧諸国と経済的な結びつきを強めてきたドイツは、当初中国の一帯一路政策を歓迎してきたものの、2016 年にロボティクス企業 Kuka が中国企業により買収されて以降、徐々に対中姿勢において警戒の度を強めており、国内・EU 双方のレベルで投資スクリーニングの規制も後押ししてきた。人権問題をめぐる摩擦もあり、また 5G を巡ってはドイツ国内でメルケル首相の Huawei（ファーウェイ）容認の姿勢に対する反発も小さくない。この点で、EU・中国間の投資協定締結へ向け、議長国としてまた EU 第 1 の経済大国としてドイツの対中認識を分析することは大きな重要性を持つと言えるであろ

う。これらの諸点の分析を通し、本稿ではドイツおよび中東欧諸国が持つ対中認識の現状について明らかにしようと試みる。

1. 中東欧諸国と「16+1」の制度化

2012 年に創設された「16+1」とは、中国と中・東欧（Central and Eastern European Countries: CEE）諸国 16 か国（2019 年よりギリシャが参加し、17 か国となっている）の対話・協調を促進するための枠組みであり、参加国によるサミット会合が年に一度開催される[4]。過去の会合を通じては、様々なインフラ開発のプロジェクトが合意されてきた。枠組みの創設は中国自身のイニシアチブによるものであり、2011 年に中国がサミット形式でのフォーラムの開催をポーランドに対して提案したとされる[5]。現在では一帯一路イニシアチブの一部分と位置付けられている「16+1」は、この意味では一帯一路に先行して誕生したものであった。

しかしながら、この「16+1」に対しては早期から EU 側の警戒も存在してきた。その最たるものが先述の「分割統治」への懸念である[6]。2013 年中国政府は 5 億ドル規模の中国＝中東欧投資協力基金（China-CEE Investment Cooperation Fund）を設立した後、2016 年にはリガ首脳会議で 110 億ドルの第 2 次基金が立ち上げられ、500 億ユーロのプロジェクトファイナンスを目指すとされている[7]。「16+1」では、このような融資・インフラ投資を主としつつ、貿易や人的交流なども含む広範な協力が目指されているものの、EU にとっては、それは EU 内外に幾つかの分断を持ち込みかねないものとの見方が生まれていた[8]。ひとつには EU とそれら CEE 諸国との分断である。中国との投資の合意は、必ずしも EU 法を順守したものとならないかもしれない、あるいは EU の経済的影響力を掘り崩すかもしれないとの懸念がなされた。また、2016 年の南シナ海での紛争をめぐり下された仲裁裁判所判決について EU が声明を行おうとした際には、EU 内で数か国が反対した結果として中国への直接的な名指しが避けられたが、そのなかで少なくともハンガリーの反対については、中国との対立回避を意図していたためだと考えられている。このような懸念は、最近の欧州議会の報告書が、16+1 のフォーマットへの協調度の高さが EU に対する消極的な態度や、中国・ロシアとの結びつきを強化しようとする姿勢と相関関係があるとの指摘をしているように、EU の内部である程度共有されてきたと言えるだろう[9]。さらには、16+1 参加国内部での分断ということも懸念されてきた。16+1 は多国間の協調枠組みというのみならず、中国 1 国と CEE 諸国 16 か国間の二国間協調の束としての性格を持つ。そのため、中国の関与も必ずしも 16 か国に対して均等ではなく、また 16 か国の側も中国の関与を巡って競合する関係に置かれるとの指摘である[10]。実際、中国からの資金の配分は CEE 諸国間で相当の差異が存在しているのが現状である。まずはこの CEE 諸国における中国の投資状況について、次節で確認をしていきたい。

2. 中東欧諸国における「16+1」と中国からの投資

まずは、中国から欧州全体への直接投資がどの程度に上るのかを確認したい。次の図 1 は、ロディウム・グループとメルカトル研究所による、中国から欧州への海外直接投資についての統計である[11]。これによれば、中国から欧州への直接投資は 2016 年をピークとして 2017 年、2018 年と減少を続け、2018 年には 2015 年以前の水準まで後退してきたといえ

る。その減少の要因について、同報告書では、ひとつに中国政府による海外投資への引き締めが指摘されている。金融システムの流動性を抑制するように政府が圧力をかけたため、海外投資を賄う財政的なチャンネルが干上がったのだという。また、もうひとつの要因として挙げられているのは、世界的な中国の投資への警戒姿勢の高まりである。新興国は一帯一路イニシアチブにより得られる利益を再衡量しはじめ、また先進国は安全保障上の懸念や、中国の経済システムが近代の市場経済と本当に両立可能なのかといった点に注意を向けるようになった。そのため、中国からの海外投資が減少しているのではとの指摘がなされている。

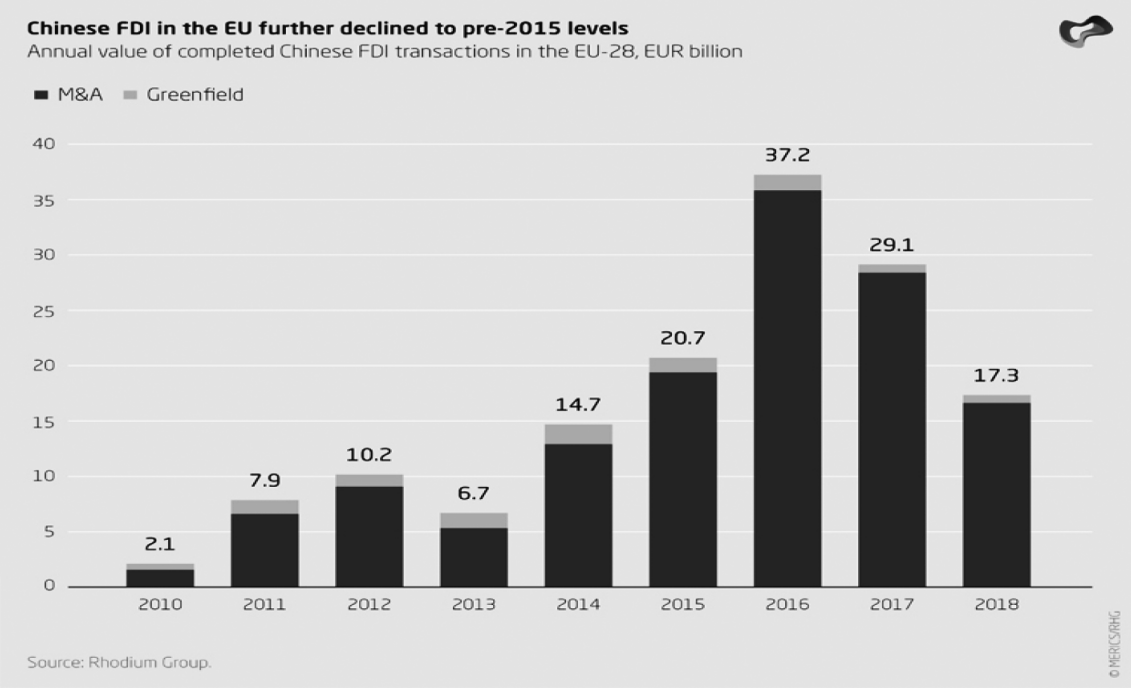


図 1．EU へ向けた中国の海外投資

引用：Hanemann, T. et al. (2019)

それでは、それらの投資が欧州の中でどの地域へ入っているのか、その内訳を見てみたい。図 2 のグラフは中国の欧州に対する直接投資の国・地域別割合を表したものである。グラフは上からフランス、ドイツ、イギリス、ベネルクス諸国、東欧諸国、南欧諸国、北欧諸国となっている [12]。南欧諸国にクロアチアやスロベニア、北欧諸国にバルト 3 国が含まれるなど、「16+1」参加国とはその範囲が異なるため単純な比較はできないが、おおよそ以下の点が指摘できる。ひとつには、年によってかなり傾向は異なるものの、やはりフランス、ドイツ、イギリスという大国 3 か国への投資が直接投資の半分程度を占めているということである。そして、東欧諸国への投資はこれとの比較で言えば、いまだに小規模であり、この図表で東欧とされる諸国（オーストリア、ブルガリア、チェコ、ハンガリー、ポーランド、ルーマニア、スロバキア）への投資は 2018 年には中国の対欧州直接投資全体の約 1.5% 程度である。メルカトル研究所の統計によれば、「16+1」の枠内で既に実行されたインフラ建設のプロジェクトは約 7.15 億ドル、建設中のプロジェクトには 30 億ドル以上が

充てられている。また、計画中のプロジェクトは、統計によって数字が異なるものの、70 億ドルから 100 億ドル程度の規模と推計される。

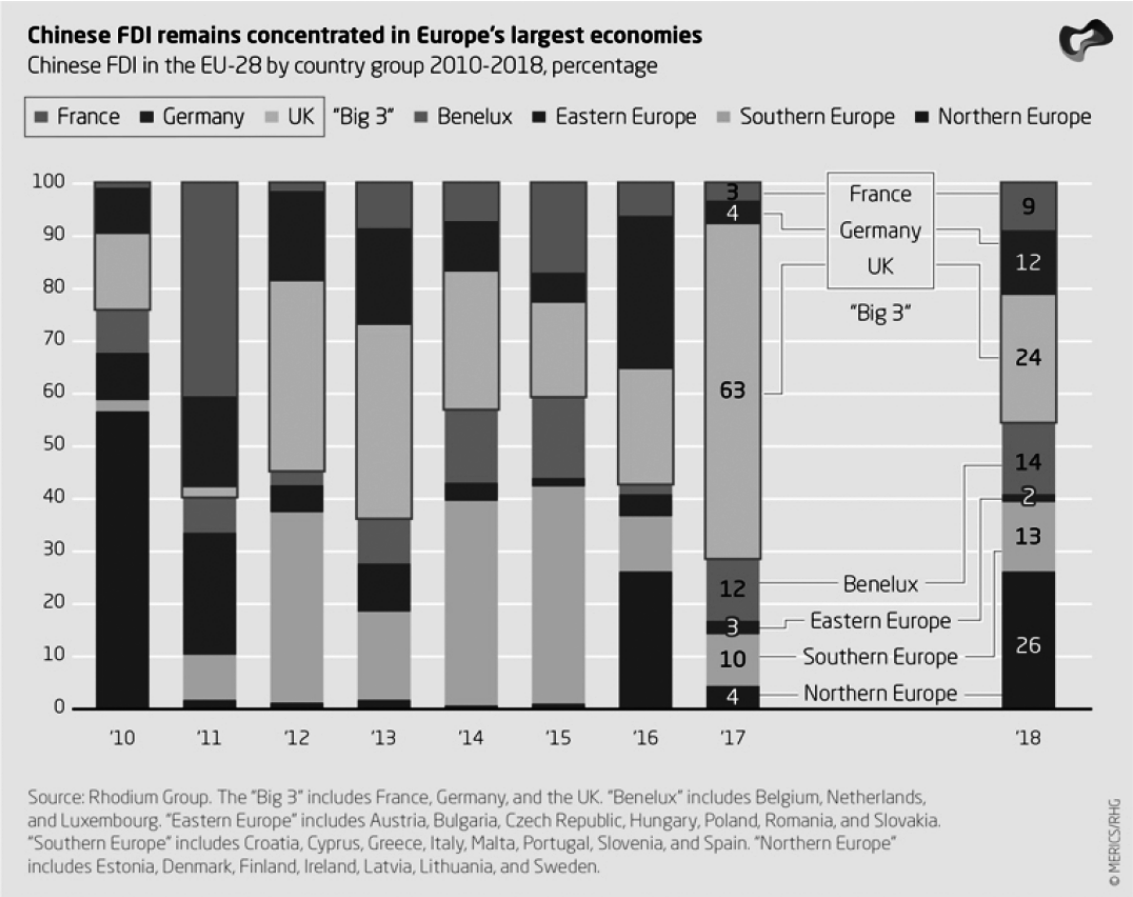


図 2．中国の海外直接投資の国・地域別割合（2010-2018）

引用：Hanemann, T. et al. (2019)[13]

さらに中東欧諸国のうちでも、国により中国からの投資の濃淡には相当程度の偏差がある。例えば「16+1」参加国のなかで最も中国の投資を受けているのは、2000 年から 2018 年までの累計投資額で約 24 億ユーロ、日本円でおよそ 3000 億円程度の投資を受けたハンガリーであり、第 2 位は約 14 億ユーロのポーランド、次いでチェコ（約 10 億ユーロ）、ルーマニア（9 億ユーロ）と続く。しかしながら、同じ「16+1」参加国であってもエストニア、ラトビア、リトアニアやスロバキアは 1 億ユーロ程度、あるいはそれ以下であり、中国の関与の程度は大きく異なっていることにも注目が必要であろう。

3．中東欧諸国から見た「16+1」と対中認識

それでは主にこの「16+1」のフォーマットを通じてなされてきた中国からの投資に対し、中東欧諸国はどのように応じ、どのような認識を示してきたのだろうか。ここではハンガリーとポーランドを事例としてその現状を示したい。この両国を取り上げることの意味は、まず両国が「16+1」参加諸国の内で、最も多額の投資を受け入れている国であるこ

と、そして両国とも中国の一帯一路イニシアチブにおいて、中国から欧州への輸送路上で地理的に重要な位置を占めていることが挙げられる。一方でハンガリーはブルガリアからセルビアを抜けて西欧へ入る輸送路の中間に位置し、ポーランドは中国からロシアを経由してポーランドからドイツへ至る輸送路の上に位置する。その意味でいずれも欧州へのシルクロードの玄関口となる諸国である。さらに言えば、両国はそのような共通性にもかかわらず、対中関係への熱意において大きく異なることが指摘できる。例えば「16+1」諸国への EU の影響力について分析した Przychodniak は諸国の対中姿勢を「親中国路線（China Supporter）」と「留保付きの協調路線（Cooperation with Reservation）」に分類し、ハンガリーとポーランドをそれぞれその代表例として挙げている[14]。そのような中東欧諸国の多様性を同時に示すことが両国を取り上げる目的である。

（1）ハンガリー

既述の通り、ハンガリーは中東欧諸国で最も多額の直接投資を受け、2017 年には両国政府はその関係を「包括的戦略パートナーシップ」へと引き上げている。同国には中東欧で唯一の中国語とハンガリー語のバイリンガルの小学校もあり、中東欧地域のバンク・オブ・チャイナの本店もここに置かれている。しかし他方で、この数年ハンガリーは新たな投資の誘致に大きな成功を収めているわけではないとの評価がされている[15]。ハンガリーは 2011 年に「東方への開放」を政策として掲げ、政府として中国へのアピールも行ってきたものの、それ以降大規模な投資を招き入れることには成功していないのが現状である[16]。ハンガリーと中国の間でひとつの象徴的な合意となったのは、中国とハンガリー、セルビア間で合意されたベオグラードとブダペスト間の鉄道近代化の合意であったが、2019 年 7 月にようやく契約が締結されたところであり、その経済的合理性については疑問視する声も強い[17]。

それにもかかわらず、ハンガリーのオルバン首相は中国との関係強化に努めてきた。実際、オルバン首相は 2010 年以降、14 年、15 年、17 年、18 年、19 年と毎年のように訪中し、また 16+1 のサミットにも自ら出席することを欠かさない。そこにはおそらく中国との関係を単に経済的な利害を超えて、EU やドイツ、あるいはアメリカに対する潜在的な政治的レバレッジとして利用しようとする動機があると思われる[18]。2010 年の政権成立以降、「民主主義の後退」、あるいは「非自由主義的」等の言葉で非難される国内改革を行ってきたオルバン首相は、司法やメディア、NGO との関係等をめぐり EU やアメリカと軋轢を抱えてきた。そのハンガリーにとって、中国との関係はひとつのカードとして利用できるものであり、また自己の政権の正当化にもつながるものであった。例えば、2014 年にはオルバン首相は次のように語っている。「…西洋的でなく、自由主義的でなく、自由民主主義でもなく、おそらく民主主義的ですらない体制がどのようにあるネイションをそれでも成功に導くのかを理解しようとすると、このように説明がつけられる。今日、国際的な分析者たちのスターはシンガポールであり、中国、インド、ロシア、トルコである[19]」。このように述べながら、オルバン首相は中国を EU に対するひとつの代替的選択肢として提示することで、EU や他の加盟諸国に対して影響力を確保しようと試み続けている。この点は、2018 年 1 月に示した「もし EU が払わないのであれば、我々は中国の方を振り返る[20]」という言葉にも通底していると言えよう。

このようなオルバン首相の対中政策を批判する野党勢力はなく、むしろ良好な中国―ハンガリー関係の維持は広範なコンセンサスを得ている[21]。メディアにおいても、中国との経済関係などを報じるものが主であり、人権問題や知的財産権の保護などについて触れるものはほとんどないとの評価がされている[22]。

この点はハンガリーの世論調査と重ね合わせると興味深い。2017 年 12 月のユーロバロメーターによれば、ハンガリー人のなかで中国について肯定的な見方をしているものが約 40% であるのに対し、消極的であるものが約 50% である[23]。また、2017 年 7 月の世論調査によれば、強い関係を築くことがハンガリーの利益となるとされた地域、国のなかで、中国との関係に同意したものが 25%、同意しないものが 33% である一方、ロシアと関係を築くべきとしたものが 27%、アメリカが 45%、ドイツが 59%、EU が 61% であり、ハンガリー世論のなかではまだ西側との関係の方がより重視されていることが見て取れる[24]。またブダペストで中国社会科学院により設立された中国・中東欧研究院の調査によれば、2018 年の時点で 16+1 を聞いたことがないものが 38% おり、残り 62% 中では 16+1 について聞いたことはあるがよく知らないというものが 40% 存在している[25]。ここからはハンガリー世論における中国の存在が未ださほどでないことが見てとれる。以上を総合すると、ハンガリーの対中政策は世論や経済というよりも、より政治的要因に主導される形で展開されていると言える。

また、最後に対米関係についても指摘しておく必要がある。上述のように中国との関係強化が目立つハンガリーであるが、他方で 2019 年には米国との間で新たに防衛協力に合意しており、米軍をハンガリーに駐留させることを可能とする法案も議会を通過させている[26]。ハンガリーは NATO への防衛費拠出増額にも積極的な反応を見せており、そこにはアメリカ、EU、中国の間で微妙なバランスを求めるハンガリーの姿を見出すことができる。

(2) ポーランド

次に、中東欧諸国でハンガリーに次いで多額の投資を受けているポーランドについてみてみたい。既に「留保付きの協調」という言葉で紹介したように、ポーランドの対中姿勢には、ハンガリーに比べ中国との関係強化により慎重な、プラグマティックな姿勢を見出すことができる。

歴史的には民主化後のポーランドと中国の関係はそれほど濃密なものではなく、2008 年の金融危機において当時首相であったトゥスク氏が訪中して以降、両国間の経済的協調は大きく進展した。「16+1」が創設された後も 2015 年にポーランドのドゥダ大統領が訪中し、翌 2016 年には中国の習近平国家主席がポーランドを訪問しシルクロード・フォーラムに出席している。また、同年 4 月に両国は関係を「包括的戦略パートナーシップ」へ格上げしており、両国関係の制度化は着実に進んできた[27]。統計により異なるものの、ロディウム・グループの統計によれば、2016 年時点で 9 億 3600 万ユーロの投資が中国からポーランドへなされており、セクターもマニュファクチュア、金融、運輸、テレコミュニケーション、インフラなど多岐にわたることが確認できる[28]。

しかし中国の投資を誘致することや中国と欧州を結ぶ貨物輸送を増加させることといった経済関係の構築に前向きである一方、ポーランドは人権問題や安全保障問題において、中国に対しては微妙な距離感を保ってきた。とりわけ、2017 年以降にはポーランドの対中

政策はより慎重の度合いを増しているとされる[29]。その原因として、ひとつには対中貿易赤字が拡大したことが指摘されるが、より大きいのは中国によるハイテク部門や重要インフラストラクチャーへの投資に対する懸念が増大してきたことであり、2019 年に発効した EU の投資スクリーニング指令に対しても明示的でないにせよ暗黙の支持を与えてきた[30]。

もうひとつ重要な要因としてアメリカの対中姿勢の硬化がポーランドの姿勢に大きな影響を与えている。1999 年の NATO 加盟以来、アメリカとの同盟関係の強化はポーランド外交の目標のひとつであり続けたが、2014 年のロシアによるクリミア併合は、ポーランドの地政学的な懸念を高め、対米関係の強化を一層の優先課題とした。その結果、2017 年にはトランプ大統領がポーランドの主催した第 2 回三海イニシアチブに出席する一方、2018 年にはポーランドのドゥダ大統領が訪米し、2017 年から駐留していた米軍の増員と恒久化を求めている。さらに、その結果として 2019 年 9 月 23 日にはドゥダ大統領が改めて訪米し、ポーランドへの米軍の増派を決定する「ポーランド内の米軍に関する防衛協力共同宣言」へ署名している[31]。

このことはファーウェイや 5G の問題をめぐり、ポーランドの対中政策に影響を及ぼしていると言えるだろう。例えば、2019 年 1 月ポーランドは、ファーウェイのポーランド支局に勤務する中国人を含む 2 名を逮捕したが、その翌月にハンガリー、スロバキア、ポーランドを訪問したポンペオ米国務長官は、中国とロシアが中東欧地域で影響力を拡大していることに懸念を示している[32]。さらに 2019 年 9 月初旬にはペンス米副大統領がポーランドを訪問し、両国は 5G ネットワークについての共同宣言に署名しており、ペンス副大統領はこの合意を「他のヨーロッパ諸国にとって重要な先例」であると述べている[33]。これは法的拘束力を有するものではなく、明示的にファーウェイを排除しようとするものではないが、そこにはやはりアメリカの対中政策が反映されている。

このようにポーランドの対中政策は米国や NATO、EU、それにロシアとの距離とも相まって、ハンガリーに比べればかなり慎重なものにとどまっている。しかし同時にポーランドはファーウェイ従業員の逮捕以来悪化していた中国との関係修復も試みている。2019 年 7 月中国の王毅外交部長がやはりポーランド、スロバキア、ハンガリーの 3 か国を訪問した際、ポーランドのチャプトヴィチ外相は中国側に貿易不均衡の是正を求めながら、他方で中国からの投資、特にマニュファクチュアやイノベーション関連分野での投資を歓迎すると述べた[34]。米中間の摩擦が強まるなか、ロシアの脅威へ対応するために米国との関係強化を基調としながらも、中国と米国の間でバランスを模索する姿がここには見てとれる。

以上に見たように、中東欧諸国の対中認識には一定程度の幅が見られる。ハンガリーのように中国への友好的立場が政治家に広く共有される国が存在する一方で、近年では中国や「16+1」の枠組みに対する慎重な立場も強まっている。その要因のひとつとして、既に述べたように EU 側からの分断への懸念が強まってきたことがあるが[35]、もうひとつ中東欧諸国から見ても、中国の投資によるプロジェクトの多くが依然として計画段階にあり、進展していないことへの「期待―実施」ギャップの問題や諸国への投資の格差、また中国が「16+1」においてアジェンダを押し付けているとの不満も高まった[36]。

そのような様々な懸念に対しては中国側からも「16+1」について譲歩の姿勢が見える。例えば中国は「16+1」のガイドラインへ三海イニシアチブ（2016）や EU の東方パートナー

シップ（2017）といった枠組みへの言及を挿入し、また 2018 年にブルガリアで行われたソフィア・サミットでは中東欧諸国の懸念する貿易不均衡の問題などもガイドラインで言及された[37]。また中国は EU へも配慮を見せ、その懸念を和らげようとしている。2013 年以降「中国―中東欧諸国間協力は中国―EU 包括的戦略パートナーシップに沿う」ものとの位置づけはなされていたが、2018 年には参加国が国際法や EU の政策と基準に合致しつつ協力すること、2019 年には EU 加盟国は EU 法および政策に合致するよう協力を行うことが明示された[38]。加えて、2018 年には中国がドイツ及び他の加盟国をサミットへ招待し、ドイツに対しては中国、中東欧 16 か国間との三者間協調も提案されたという[39]。さらに 2019 年には EU 権限下にある運輸、貿易・投資、関税、インフラの交渉には EU 諸機関からの代表が参加している[40]。このように EU の示す懸念や中東欧の反発に対しては、中国は柔軟な態度を示すことでそれを和らげようとしている。ギリシャが加盟した「17+1」が今後どのようなフォーラムとなるか、依然として見守っていく必要があろう。

4. ドイツにおける対中認識の変化―米中対立の狭間で

このように中東欧諸国は対露関係や、対米関係、あるいは EU との関係の中で中国との関係を形作ろうとしている。とはいえ、未だ EU 諸国や NATO の影響力が揺らいでいるとはいえない。少なくとも、ドイツ一国をとっても、ポーランドやハンガリーへの海外直接投資や貿易額は中国のそれの比ではない（両国へのドイツの直接投資額はそれぞれ約 292 億 3900 万ユーロ、約 183 億 8700 万ユーロ、中国による直接投資は約 1 億 2300 万ユーロ、約 1 億 5900 万ユーロ（いずれも 2016 年時点））[41]。それだけに、上述したように中国はドイツを「16+1」に招こうとしたのであろうし、中東欧諸国にとってもドイツが中国とどのような関係を築くのかは大きな関心事であろう。以下ではドイツの対中認識について概観したい。

(1) ドイツにおける対中認識の転換

ドイツと中国の国交は 1972 年に樹立され、冷戦後ドイツのシュレーダー社会民主党政権期に大きく発展した。2003 年に EU と中国が「包括的戦略パートナーシップ関係」と規定されると、2004 年にドイツ・中国関係は「グローバルな責任の中の戦略的パートナーシップ関係」と規定され、ドイツによる対中国直接投資も大きく伸びていく[42]。2005 年にはキリスト教民主同盟が第 1 党として社会民主党との大連立を築きメルケル政権が誕生するが、メルケル政権はシュレーダー期の対中政策を維持し、中国との経済関係の重要性を説きながら知的財産権などの中国の抱える課題を指摘し、かつグローバルな課題における協力関係を模索するというアプローチを採っていく。その基本的姿勢は現在のメルケル政権まで変わっていない[43]。また、2005 年から創設された「EU・中国戦略対話」が 2010 年に「上級戦略対話」へ引き上げられ、2011 年にはドイツ・中国でも閣僚レベルでの政府間定期協議が開始されている。2014 年にはドイツ・中国関係は「包括的戦略パートナーシップ関係」と規定され、両国関係の対話の拡大、制度化は一貫して進展してきたといえる。経済関係についても、両国間の貿易は着実に発展を続け、中国は 2016 年にドイツにとって最大の貿易相手国となっている。中国の一帯一路に対しても、当初ドイツ政府の態度は極めて肯定的であった[44]。メルケル首相が 2015 年に訪中した際にも、中東欧諸国での「16+1」が EU

の一体性を損なうことへの若干の懸念を見せながら「EU もその試みの一部となりたい」と述べている[45]。

しかし、そのような好意的な対中姿勢は近年少しずつ警戒の色を増している。その転換点となったのは、2016 年中国の美的集団によるドイツ企業 Kuka の買収である。「ドイツの宝石」ともたたえられた企業の買収劇はドイツ首相府と経済省の警戒感を呼び起こし、同年秋には中国の Fujian Grand Chip Investment Fund によるドイツの半導体メーカー Aixtron の買収を無効とした[46]。中国からの投資拡大が続くなかで、特にテクノロジー関連の企業買収が増えたことや、それが中国の「中国製造 2025」という国策的な方針に合致する分野であること、また投資の分野で欧州企業と中国企業の関係が双務的でないために公正な競争ができるとは言えないことなど、幾つかの懸念がその決定の背景にあった。

その後、ドイツは EU と国内の双方でこのような課題への対応を追及し、2017 年 2 月にはドイツはフランス、イタリアとともに懸念を伝え、7 月にはノン・ペーパーによって非市場国である中国の特定産業への戦略的投資について欧州での行動を促した。これを受ける形で、同年 9 月には EU レベルでの投資スクリーニング・メカニズムが欧州委員会から提案され、2019 年 4 月に発効に至っている[47]。国内的には、17 年 7 月に「対外経済令」を改正し、公共秩序と安全に対する脅威となる投資への分野横断的なスクリーニングと、防衛に直接関係する分野特定的な投資へのスクリーニング・メカニズムを改めている[48]。

2018 年以降にはこのような認識の転換は一層強まっている。2018 年にはドイツの送電事業者「50 ヘルツ・トランスミッション」の中国国有送電会社による買収の試みや、ドイツの精密機器メーカー「ライフェルト・メタル・スピニングス」の中国企業による買収提案がドイツ政府によって防がれたことが指摘できる。特に後者については安全保障を根拠に買収不承認の決定がなされたのであった[49]。2018 年にはドイツの元外相ジグマール・ガブリエルがミュンヘン安全保障会議の場で「中国は西洋モデルに代わり、自由・民主主義・個人の人権に基づかない包括的でシステミックな代替モデルを展開しつつある」と述べたし[50]、マース外相も西バルカンで中国の影響力と競争する必要を説くなど、経済の領域にとどまらず、政治的な領域で対中認識の変化が示されてきたと言える。

2019 年 1 月にはドイツ産業連盟（BDI）が、中国はパートナーでありながら「システム的な競争者」でもあると位置付けるポジション・ペーパーを提出した[51]。その後、シーメンスとアルストムの合併が欧州委員会によって差し止められたことに対し、フランスのルメール経済財政相とドイツのアルトマイヤー経済相が合同で、EU はグローバルな競争のなかで中国とアメリカに対抗するため、ヨーロッパ・チャンピオンを形成できるよう競争規制を変更すべきだとの主張を行い、BDI も改めて EU 規模での産業戦略を要請している[52]。冒頭で言及した欧州委員会による中国の「システム的競争者」としての位置づけはこのような問題意識に応じたものであったと言えるだろう。

（2）経済と安全保障・人権の緊張関係

このようにドイツの対中認識は近年大きな変化を経験していると言ってよいであろう。しかし他方でドイツにとっての中国経済の重要性は変わらずに存在しており[53]、今後ドイツの対中政策がどのような政策へと定められていくのかは必ずしも明らかではない。その点は、例えば 2019 年 9 月に行われたメルケル首相の中国訪問、また 5G をめぐる一連の論

争のなかに見て取れる。

2019 年 9 月メルケル首相が訪中した際には、米中摩擦や香港でのデモ活動が続くなかメルケル首相が中国に対してどのような姿勢をとるかが国際的にも注目された。このとき首相は一方で中国に対し香港の人々の権利と自由の尊重と対話による解決を求めながら、他方では中国がドイツ企業に対して機会を与えているとして称賛するという形で経済と人権・価値の矛盾する要請をバランスさせたといえる。これに対しては、人権や価値の問題に対しては新疆の状況に触れなかったことには限界が指摘される一方[54]、ドイツがアメリカ同様に中国と対立的な政策をとることは現実的でないとの指摘[55]や言葉遣いこそソフトだが内容としてはアメリカ高官と同様だという評価もある[56]。それと同時に首相に同行した大手企業の代表らは 11 の取引を成立させており、首相の対応はドイツ経済界からも好意的な評価を得ている[57]。その意味では、メルケル首相は経済と人権や民主的価値の衝突する困難な状況下でデリケートな均衡点を見つけ一定の成果を収めたといえる。

これと似通った構図の困難は、しかしながら 5G ネットワークの安全性をめぐる論争のなかに再度立ち現れている。第 5 世代の通信ネットワークについては特に中国企業であるファーウェイや ZTE を巡ってアメリカ政府がそのリスクを訴えていた。そのため米中の間で EU がどのような立場をとるかが注目されてきたが、これに対し 2019 年 10 月に欧州委員会と欧州ネットワーク・情報セキュリティ機関は、各国によるリスク・アセスメントをとりまとめた「5G ネットワークの安全性に関するリスク・アセスメント」を提示した[58]。このアセスメントは 5G の様々な脆弱性について分析し、5G の導入が攻撃者のエントリーポイントを増大させることや、非 EU 諸国やそれらの国と関係する主体による攻撃の危険、またそのような攻撃のリスクは第三国の、特に法的･民主的規制を欠く諸国のサプライヤーの存在によって助長されることなどが指摘されており、無論ファーウェイなどを名指しするものではないが、非 EU 諸国からのサプライヤーに対してかなり厳しい目を向けた内容となっていた[59]。しかしドイツ政府がその 1 週間後に公表した 5G ネットワークに関する安全性ガイドラインの内容は、EU によるリスク･アセスメントとは異なり、5G ネットワークの安全性をより技術的な問題として評価し、ファーウェイや ZTE の参加を排除しないものとなっている[60]。これには EU・中国間の包括的投資協定の前進を目指すメルケル首相自身の意向も働いていた様子であるが、これには与党であるキリスト教民主同盟内部から反発が生まれており、依然として今後の動きを注視する必要がある。

ただし欧州のレベルに目を向ければ、全体的な方向性は形成されつつある。2019 年 12 月にポンペオ米国務長官が改めてヨーロッパ諸国に向けた声明で、ファーウェイの危機を利用する危険性を訴えたが、20 年 1 月にはイギリスがファーウェイを排除せず、ただし周辺的な部分への参加を許可する方針を提示した。1 月には EU もこれにつづき 5G の「セキュリティ・ツールボックス」という文書を公表し、リスクを低減する方法を示している[61]。この文書は EU 加盟国に対し、サプライヤーのリスク・アセスメントを行い、「リスクが高いと思われた場合には―効果的にリスクを緩和するため必要な排除を含み―関連の制限を適用すること」[62]を呼び掛けている。これを受け、今後各国は 4 月末までに具体的な措置と手順をまとめることとされている。このツールボックスの方針は､各国に単にファーウェイを排除することも許すものではあるが、多くの諸国はイギリス同様に重要・センシティブな部分について制限を設ける選択を行うのではとみられる。

欧州委員会は 2 月 19 日に新たなデジタル戦略を公表し、AI 発展とデータ戦略について方針を打ち出した[63]。特に後者では、ヨーロッパ規模のデータ空間を創設し、いかなる EU 市民やセンシティブな商業データへのアクセスもプライバシー保護を含む EU の諸価値と EU 法に合致するよう確保すると述べている[64]。2019 年末に稼働を開始した新欧州委員会が自らを「地政学的委員会」と位置付けたように、対米関係と対中関係の間で揺れる欧州は米国による安全保障上の警告を意識しながらも、両者の間で戦略的な自律性の空間を作り出そうと試みている途上であると言えるだろう。

―注―

1 European Commission, *EU-China – A Strategic Outlook: European Commission and HR/VP contribution to the European Council*, 12 March 2019. p.1

2 “2020: Critical year for EU-China relations”, Euractive, 26 December 2019. (https://www.euractiv.com/section/eu-china/opinion/2020-critical-year-for-eu-china-relations/)

3 Ibid.

4 16+1 枠組みへの創設からの参加国は EU 加盟国からはエストニア、ラトビア、リトアニア、ポーランド、チェコ、スロバキア、ハンガリー、スロベニア、クロアチア、ルーマニア、ブルガリアの 11 か国、非 EU 加盟国でボスニア、セルビア、モンテネグロ、アルバニア、北マケドニアの 5 か国。2019 年、新たにギリシャが参加したため、現在「17+1」となっている。

5 Godement, F. and Vasselier, A. (2017) “16+1 or 1×16? China in Central and Eastern Europe”, *China at the Gates: A New Power Audit of EU – China Relations*, European Council on Foreign Relations.

6 Ibid. その他、例えば Stanzel et al. (2016) *China's Investment in Influence: The Future of 16+1 Cooperation*, European Council on Foreign Relations, December 2016. 参照。

7 田中素香『「一帯一路」戦略による中国の東ヨーロッパ進出―「16+1」をどう見るか？（ITI 調査研究シリーズ No.67）』一般財団法人国際貿易投資研究所（ITI）、2018 年 2 月

8 Stanzel et al. (2016). op.cit.

9 European Parliament Research Service (2018) *Briefing: China, the 16+1 format and the EU*, PE625.173, European Parliament. September 2018. p.3

10 Stanzel et al. op.cit.

11 Hanemann, T. et al. (2019) *Chinese FDI in Europe: 2018 Trends and Impact of New Screening Policies (MERICS Papers on China)*, March 2019.

12 この統計において、ベネルクス諸国はベルギー、オランダ、ルクセンブルク。中東欧諸国はオーストリア、ブルガリア、チェコ、ハンガリー、ポーランド、ルーマニア、スロバキアが含まれ、南欧諸国にはクロアチア、キプロス、ギリシャ、イタリア、マルタ、ポルトガル、スロベニア、スペインが含まれる。北欧諸国はエストニア、デンマーク、フィンランド、アイルランド、ラトビア、リトアニア、スウェーデンを含む。

13 Hanemann, T. et al. (2019) op.cit.

14 Przychodniak, M. (2018) ‘The “EU effect” : How European Union influences state’s involvement in the “16+1” China – Central and Eastern European Countries (China-CEEC) Initiative’, Chen Xin and He Zhigao (eds.) *16+1 Cooperation and China-EU Relationship*, China-CEE Institute, November 2018.

15 Matura, T. (2017) “Chinese Investment in Hungary: Few Results but Great Expectations”, in Seaman, J. et al. (eds.) *Chinese Investment in Europe: A Country-Level Approach (A Report by the European Think-tank Network on China (ETNC))*, December 2017.”

16 Ibid.

17 Ibid. および、“Budapest-Belgrade railway: Orbán flirts with China”, Euractive, 23 September 2019. この Euractive による記事は、ハンガリーの外交問題・貿易研究所の上級フェロー・Péter Goreczky 氏へのインタビュー。

18 この点について、Matura, T. (2018) ‘Absent political values in a pragmatic Hungarian China policy’, in

Nicholas Rhülig, T. et al. (eds.) *Political Values in Europe – China Relations, A report by European Think-tank Network on China (ETNC)*, December 2018. 並びに、六鹿茂夫「二つの新冷戦の中で揺れる中国の「16+1」戦略」『東亜 No.627（2019 年 9 月号）』2019 年

19 Cabinet Office of the Prime Minister, *The Speech of Viktor Orbán on July 26, 2014*.

20 “Orbán: if EU doesn’t pay, Hungary will turn to China”, Budapest Business Journal. 11 January 2018.

21 Matura, T. (2018) op.cit.

22 Ibid.

23 European Commission, *Special Eurobarometer, 467*, December 2017. p.81.

24 Centre for Insights in Survey Research, *Public Opinion in Hungary*, March 2-8, 2017.

25 Xin, C. (ed.) (2018) *How the CEE Citizens View China’s Development – based on household survey* - , China-CEE Institute, July 2018.

26 “Parliament approves new US-Hungary defense agreement”, Budapest Business Journal, 2 July 2019.

27 Szczudlik, J. (2018) “Poland’s modest approach to a values-based China policy”, in Nicholas Rhülig, T. et al. (eds.) *Political Values in Europe – China Relations, A report by European Think-tank Network on China (ETNC)*, December 2018.

28 Szczudlik, J. (2017) “Poland’s Measured Approach to Chinese Investments” in Seaman, J. et al. (eds.) op.cit.

29 Szczudlik, J. (2020) “Poland: Manoeuvring between the US and EU while not Decoupling from China”, in Esteban, M. et al. (eds.) *Europe in the Face of US-China Rivalry*, European Thinktank Network on China (ETNC).

30 Przychodniak, M. (2018) op.cit. p.167.

31 Szczudlik, J. (2020) op.cit. p.126.

32 “Pompeo kicks off Central Europe tour amid concerns over Russia, China engagement”, Euronews, 11 February 2019.

33 “US and Poland 5G agreement an ‘example for Europe’, Pence says”, Euractive, 3 September 2019 (updated in 10 September 2019).

34 “Poland open to investment from China-foreign minister”, Euronews, 8 July 2019.

35 “16+1 summit: China ready to fund Centre in Sofia for EU Partnership”, Euractive, 9 July 2018.

36 Szczudlik, J. (2019) “Seven Years of the 16+1: An Assessment of China’s “Multilateral Bilateralism” in Central Europe”, *Note de l’Ifri: Asie. Visions 107*. Center for Asian studies, Ifri.

37 Ibid. 及び六鹿（2019）前掲。

38 “Full text of the Dubrovnik Guidelines for Cooperation between China and Central and Eastern European Countries”, Xinhua, 13 April 2019. And “Full Text: The Sofia Guidelines for Cooperation between China and Central and Eastern European Countries”, Xinhua, 16 July 2018.

39 Szczudlik, J. (2019) op.cit. p.20.

40 六鹿茂夫（2019）前掲参照

41 Moldicz, C. (2018) “A Political and Economic Interpretation of the 16+1 Cooperation in the Case of Poland and Hungary”, in Chen Xin and He Zhigao (eds.) op.cit. p.183.

42 このような独中関係の発展と現状について詳細な分析を行ったものとして、森井裕一「理念と現実の狭間で揺れる独中関係」『東亜 No.625（2019 年 7 月号）』2019 年を参照。中国・EU 関係について、林大輔「EU・中国関係の 40 年―経済・通商関係から包括的な戦略的パートナーシップの形成へ、1975 年―2015 年」EUSI Commentary, vol.58（2015 年 8 月 30 日）が詳細に跡付けている。また、2013 年までの EU －中国関係については、Zhou, H. (ed.) (2016) *China-EU Relations: Reassessing the China-EU Comprehensive Strategic Partnership*, Social Science Academic Press and Springer Science+Business Media Singapore.

43 森井裕一（2019）前掲。

44 Gaspers, C. And Lang, B. (2016) “Germany and the ‘Belt and Road ‘ Initiative: Tackling Geopolitical Implications through Multilateral Frameworks“, in van der Putten, F. et al. *Europe and China’s New Silk Roads, ETNC Report*, December 2016.

45 Bundesregierung (2015) “Rede von Bundeskanzlerin Merkel beim Bergedorfer Gespächskreis am 29. Oktober 2015”.

46 Huotari, M. (2017) “Germany’s Changing Take on Chinese Direct Investment: Balancing Openness with Greater Scrutiny“, in Seaman, J. et al. (eds.) op.cit.

47 Ibid. および European Commission (2019) “Foreign Investment Screening: new European framework to enter into force in April 2019”, Press Release, 5 March 2019.

48 Ibid.

49 森井裕一（2019）前掲。97 頁。

50 Auswärtiges Amt, Speech bz Foreign Minister Sigmar Gabriel at the Munich Security Conference, 17 February 2018. (https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/rede-muenchener-sicherheitskonferenz/1602662)

51 BDI (2019) “Strengthen the European Union to better compete with China”, 10. Jan. 2019. (https://english.bdi.eu/article/news/strengthen-the-european-union-to-better-compete-with-china/)

52 “France, Germany call for a change of European regulatory rules”, Euractiv, 20 February 2019. (https://www.euractiv.com/section/competition/news/france-germany-call-for-a-change-of-european-regulatory-rules/)、および、BDI (2019) “Europa braucht dringend eine gemeinsame Industriestrategie”, 27.Feb.2019. (https://bdi.eu/artikel/news/europa-braucht-dringend-eine-gemeinsame-industriestrategie/)

53 例えば、ミュンヘン大学の経済研究所の所長である Fuest は中国との競争を国家資本主義との間の競争とみなしたうえで、それは脅威ではなくチャンスととらえるべきだとの見方を示している。Fuest, C. (2019) “Deutschland, Europa und der Aufstieg Chinas – Der dritte Systemwettbewerb”, in Zhang, Y. (Hrsg.) *China und Deutschland: 5.0: Chance, Herausforderung und Prognose*, Walter de Gruyter GmbH.

54 Barkin, N. (2019) “A vulnerable Germany finds it hard to say no to China”, MERICS Blog – A European Voice on China, 9 September 2019. (https://www.merics.org/en/blog/vulnerable-germany-finds-it-hard-say-no-china)

55 Huotari, M. “Merkel’s China challenge – signaling distance and conditional engagement”, MERICS Blog – A European Voice on China, 5 September 2019.

56 Weidenfeld, J. (2020) “Germany: No Pivot to China”, in Esteban, M. et al. (eds.) *Europe in the Face of US-China Rivalry*, European Thinktank Network on China (ETNC). p.78.

57 Barkin, N. (2019) op.cit.

58 NIS Cooperation Group (2019) *EU coordinated risk assessment of the cybersecurity of 5G networks*, Press Release, 09. October. 2019.

59 Ibid. p.22, p.31.

60 “Merkel’s decision on Huawei creates a dilemma for the EU”, China Update 15/2019, MERICS. (https://www.merics.org/en/newsletter/china-update-152019)

61 NIS Cooperation Group (2020) *Cybersecurity of 5G networks EU Toolbox of risk mitigating measures*, CG Publication, 01/2020.

62 Ibid. p.18.

63 European Commission (2020) “Shaping Europe's digital future: Commission presents strategies for data and Artificial Intelligence”, Press Release, 19 February 2020, Brussels.

64 Ibid. p.23.

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るのか。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、米国との対立は早晩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「一帯一路」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、「一帯一路」である。2013年秋より始動した「一帯一路」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。「一帯一路」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。伊藤亜聖論文（第9章）によれば、これを受けて習政権は「一帯一路」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「一帯一路」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「一帯一路」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ろう。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 月の李克強国務院総理の訪日、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（「維穏」）と東シナ海における権益の強化（「維権」）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ろう[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、「一帯一路」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」の代表はむろん米国である。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」などを通した貿易・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」に位置付けられよう。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とうとした背景には、それをめぐる中露の非対称性を解消しようとする狙いが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壌訪問も実現した。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「一帯一路」を通し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「一帯一路」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、「一帯一路」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だろう。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ろう。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ていようとも、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関係にあり、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、対中政策をめぐって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ねばならない。

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-generarl_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。