

第8章 総括・提言

高木誠一郎・角崎信也

前章までの各章では、米国、ロシア、韓国、インド、インドネシア、オーストラリアおよび台湾の各国（地域）を対象に、それぞれの対中認識・政策の展開とその背景について検討してきた。報告書を締めくくる本章では、各国の多様な対中認識・政策を簡単に整理しながら、幾つかの重要な共通点を抽出し、近年における国際社会の対中認識・政策に通底する特徴を明らかにする。その上で、本報告書を通じて明らかとなった各国の対中認識・政策を踏まえ、日本が対中外交をより効果的に進めるために、各国および中国に対しいかなる外交的アプローチを採るべきか、暫定的な提言を行う。

1. 各国の対中認識における「両義性」

本報告書を通読すれば明らかであるように、各国の対中認識・政策は多様である。それは単に、各国ごとに異なる対中認識を有し、異なる対中政策を採っているということの意味するのではない。一国のここ10～20年の間の対中認識・政策のみを抽出しても、そこに一貫した姿勢や政策を見出すことは難しい。つまり、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、各国の対中認識・政策の多様性が明らかである。そこに作用するファクターは、例えば経済的關係、地理的關係、指導者のパーソナリティ、米国との関係、固有の歴史・文化等様々であり、これらの複雑な組み合わせが、各国におけるその時々々の対中認識・政策を形成している。

しかし、こうしたファクターの多元性および複雑性にもかかわらず、各国の対中認識には一方で重要な共通点も存在している。本報告書の各章で示されている通り、各国とも、もちろん程度の差はあるが、中国と協調的關係を維持すべきという認識と、中国の軍事的・経済的パワーの拡張に警戒すべきという認識の両面を持ち合わせている。つまり各国の対中認識は、共通して「両義的」であると言える。以下ではまず、この「両義性」をキーワードに、各国の対中認識を簡単に整理しておきたい。

米国においては常に、対中対立要因と対中協調要因の両方が混在している。安全保障の面においては、中国の急速な軍事力増強、およびアジア・太平洋地域における既存の秩序を力の行使によって変更しようとするその行動に対し、米国は軍事的な警戒心を強化している。他方で、中国の軍事的プレゼンスの拡大は、偶発的衝突のリスクとそれが生じた場合のインパクトの増大を意味し、それゆえ米国は、そうした事態を回避するため安保面に

においても中国との交流を緊密化すべきとの認識を強めている。経済面から見れば、米国にとり中国は、消費物資の主要な供給源であると同時に有望な投資先であり、経済の安定成長にとって重要な存在である。その反面、莫大な対中貿易赤字や人民元の為替レート問題など、対立要因も混在している。さらに近年においては、米国は、国際経済秩序形成における潜在的な競争相手としても中国に対する警戒心を強めている。米国においては、中国の「大国化」が明らかになるにつれて、警戒・対立要因と協調要因が同時併行的に増大していると捉えられよう。

ロシアにおいては、中露間の国力の非対称性が増大する中、中国に対する軍事的な不信感が政府のみならず国民レベルにも広がりつつある。ロシアは、米国一極から多極化に世界の趨勢は動いていると捉えており、そのことは、ロシアにとっての対中協調要因の一つであるところの対米牽制の必要性を減少させ、同時に、新たな極として台頭する中国に対する警戒心を増大させている。他方で、そうした不信感ゆえに、政治的な協調関係を維持すべきとの意識も極めて強い。経済面においても、近年アジアへの重点シフトを進めているロシアにとり中国は言うまでもなく重要な協調相手である。他方、シベリアや極東地域における中国人の進出は安全保障上好ましくないという認識もある。

韓国にとって中国は、朝鮮半島問題において発言力を確保する上で、米国とともに重要な協調対象である。北朝鮮からの武力行使さえ抑止できれば韓中が直接戦闘状態に陥ることは考えにくく、中国を直接的な軍事的脅威と見なす必要性は小さい。また経済面から見ても、韓国にとって中国は圧倒的に重要な貿易相手国であり、協調関係を維持する必要性は言をまたない。したがって、韓国においては、現状では協調要因の方が強く作用していると言え、「両義性」は他国に比べて潜在的である。だが、世論レベルにおいては、大半の民衆が中国をネガティブに捉えており、その軍事的拡大を警戒する民衆の割合は2013年に91%に達している（巻末資料1-(3)、1-(9)-④）。

インドにとって、中国は最大の貿易手国であり、最重要のビジネス・パートナーである。また、自らの経済発展に有利な国際秩序・ルールの形成を望むインドにとり、同じ新興大国である中国は、既存の秩序に抵抗していく上で不可欠の外交パートナーでもある。したがって、経済面から見た場合、インドにおいては対中協調要因が強く作用していると言える。他方、安全保障面から見れば、とりわけ2009年頃より国境付近で「挑発的」とも捉えられる行為を繰り返している中国は強い警戒の対象である。その一方でインドは、中国に対し安全保障面で強い不信感を抱いているからこそ、中国との関係を維持していくことの必要性を強く認識している。

インドネシアにおいては、台頭する中国との関係を強化することを「機会」として肯定

的に捉える向きが強く、軍事的にもそれを脅威と見なす傾向は弱い。インドネシアでは、イスラム社会に対し絶えず戦争を「仕掛けている」米国が軍事的覇権を握ることに対する不信感が強く、それゆえ、米国の覇権を相対化させる中国の台頭は受容される。したがってインドネシアも、韓国同様、対中協調要因の方が強く働いており、対中警戒認識は潜在的である。ただし、歴史的なイメージの中の対中認識は拡張的で高圧的なそれであり、またとりわけエリート層の間で、台頭する中国が将来的にその軍事力と経済力をどのように行使するのか不透明であることに対する不安感がある。

オーストラリアにとって、中国の経済成長は、鉄鉱石や石炭といった資源の輸出による莫大な利得につながるものである。したがってオーストラリアの経済界の多くは、中国の経済成長をビジネス・チャンスととらえており、また一部の専門家は、主に経済的利益の観点から、米国が中国と対立する局面においては、米国に追随するのではなく、そこから距離を保つことが国益に適うと認識している。他方で、中国の精力的な対豪直接投資に対しては、とりわけ鉱山部門を中心に警戒心が強まっている。また安全保障面においても、中国を軍事的脅威とみなす向きが強まる傾向にある。すなわちオーストラリアの対中認識は、経済関係強化に対する強い期待と、経済と安保両面における警戒心を併せ持つ、錯綜的なものである。

台湾においては、対中対立要因と対中協調要因の両方が、他国に比しておそらく最も強く作用していると言えよう。安全保障面から見たとき、台湾にとって中国は、それが中台統一の意思を明確にしている以上、言うまでもなく極めて大きな軍事的脅威である。経済面から見れば、とりわけ経済発展なくして台湾の政治的自立はないと考える国民党系の人々にとり、中国との経済的関係の強化は不可欠である。他方で注視すべきは、台湾の経済規模からすれば、一定のレベルを超えた中国との経済関係の強化は、台湾の対中依存を深化することと同義であるということである。「ひまわり学生運動」に象徴されるように、現在の台湾社会で高まっているのはこうした危機認識である。

このように、各国の対中認識には、それぞれ程度の差はあるものの、経済面におけるパートナーとして中国を重視する認識と、安全保障面における潜在的脅威として中国を警戒する認識とが併存している。もちろん各国の対中認識は、経済＝協調、安保＝脅威といった単純な二分法で割り切れるものではない。より細かく見れば、経済面では、中国の自国経済に対する影響が極めて大きいゆえに、それが対立要因や警戒要因になっている場合もある。また安保面では、その軍事的台頭のインパクトが極めて大きいゆえに、政治的協調の必要性が高いという側面もある。このように各国の対中認識は、常に協調要因と対立要因が併存するという意味において「両義性」を孕んでいる。

2. 各国の対中政策における「動揺型」、「併行型」、「協調型」

では、こうした各国の対中認識における「両義性」は、実際にいかなる対中政策として表出されることになるのか。すでに各章の分析で明らかになっている通り、両義的な対中認識が外交政策・行動としてアウトプットされる際の形態は、各国毎に様々である。それらは大別すれば、中国との関係を強化する必要性と、中国に対する警戒を強化する必要性の両方を強く認識しながら、その両方の極の間を頻繁に揺れ動くタイプ（「動揺型」）、同じく両義的な必要認識を抱えつつも、その両方を同時併行的に追求しようとするタイプ（「併行型」）、および対中認識における「両義性」は未だ潜在的であるため、対中警戒のための政策は表立って行われてはおらず、現状においてはもっぱら協調的な対中姿勢を示しているタイプ（「協調型」）の3つに分けることができるように思われる。

米国の対中政策は、1989年に成立したG.H.W.ブッシュ政権以降、対立要因と協調要因が混在する複雑な情勢下において、その間を、振幅は小さいながらも頻繁に揺れ動いてきたと言える。クリントン政権は1994年に「包括的関与」の対中方針を固め、これにより米中関係は安定軌道に入ったかに見えたが、中国を「戦略的パートナー」ではなく「戦略的競争相手」とみなすべきと主張するG.W.ブッシュの大統領当選により、対中関係は悪化に転じた。しかし、2001年9月11日の同時多発テロの発生により、米国の最優先課題がテロとの戦いへシフトすると、米中関係は改善されることになる。だが、2009年頃より、中国が強硬的な自己主張（assertiveness）を顕著にし出すと、オバマ政権はアジア太平洋への軸心移動（pivot）ないしリバランスの方針を明らかにする。こうした情勢を受けて中国は、米中対立を回避すべく「新型大国関係」の概念を打ち出すが、オバマ政権は、言説ではなく行動の積み上げをあくまで重視する慎重な姿勢を崩していない。ただし、オバマ政権は他方で、2014年7月の戦略・経済対話（S&ED）において116項目に上る協力について合意するなど、協力関係も一方で強化している。このことは、対立と協調の間で揺れ動いてきた米国の対中政策は、中国の「大国化」が明らかになるにつれ、より「併行的」なものへと移行しつつある趨勢を示しているのかもしれない。

ロシアと中国は、1996年に「戦略的パートナーシップ」を表明し、2001年には「中露善隣友好協力条約」を締結した。さらに2004年には、両国は長きにわたって紛争の種であった国境問題を解決させた。だが中露の友好関係はこの頃がピークであり、以降のロシアの対中政策は、経済的にも、そして軍事的にも急速に増強する中国に対する不信感を暗示するものとなっている。例えば、2012年5月にプーチン大統領は、北極および極東地域の海軍増強を支持したが、これは将来的な中国による北方海洋進出を念頭に置いたものであると見られている。また、ロシアがクリミア編入に踏み切った背景にも、近年、経済・安保

の両面において、中国とウクライナが急接近している状況が看取される。だがこのことは、中露関係が悪化する趨勢にあることを意味していない。ロシアは、中国に対し潜在的な軍事的不信を抱いているからこそ、政治的な交流を強化することを通じて、中国に対し自国が安全であることの確信を与え、それによって自らの安全を確保しようとしている。こうした点から、ロシアの対中アプローチは「併行型」に分類できるだろう。

韓国は、米国のリバランス政策に呼応しつつも、それに伴って米韓同盟が対中牽制を含む「地域同盟」化し、その結果として対中関係を悪化させないことを志向している。韓国は、「戦時」作戦統制権返還の再延期について米国と合意に至ることで、米韓同盟の「地域同盟」化を回避しつつ、米国との関係を強化し、他方で、中国との関係強化に積極的に乗り出した。このように韓国は、対米関係を強化するとともに、それにつれて中国から距離を取るのではなく、むしろ同時に対中関係を強化することによって米中「均衡」を図っている。つまり、米中関係が安定的で、かつ米韓関係が良好であるという前提下においては、対中協調要因が強く働くため、韓国の対中政策は常に「協調的」なものとなると考えられる。ただし、米国は米韓同盟を「地域同盟」化することを諦めたわけではなく、その要請が強まる局面においては、韓国は米国と中国のどちらかを相対的に選択しなければならない状況に直面する。終末高高度防衛ミサイル(THAAD)導入をめぐる朴大統領の苦慮から、その兆候をすでに見てとることが可能である。

インドと中国は、1950年代末以降の冷戦期を通して敵対的な関係が続いていたが、冷戦構造が解体に向かう中、1988年末にラジブ・ガンディー首相が訪中して以降、関係改善が進められることになる。1998年のインド核実験により印中関係は一時後退するものの、2003年のヴァジパイ首相の訪中以降再び回復軌道に戻り、2005年には「戦略的・協力的パートナーシップ」が宣言されるに至る。2009年ごろから、国境線沿いにおいて中国による「挑発的」行為が頻発するようになるが、それでも、上記した対中協調要因から、首相の相互訪問などの要人の往来はむしろ活発化した。2014年5月に誕生したモディ政権は、国境問題において譲歩しないというメッセージを示しつつ軍事能力の整備にも努めるなど、中国に対する警戒心を顕にした政策を打ち出している。だがこのことも、印中関係の悪化を示唆するものではなく、モディは他方で、「新開発銀行」の設立に同意し、アジアインフラ投資銀行(AIIB)設立の了解覚書にも署名するなど、中国との経済的関係を強化している。したがって、インドの対中政策も、ロシア同様、「併行型」に位置付けられよう。

インドネシアの近年における対中政策は、基本的に一貫して「協調的」なそれであったと言えよう。インドネシアの対中関係が大きく進展するのは、1999年10月にワヒド政権が成立して以降のことである。ワヒド大統領は、就任直後の12月に中国を公式訪問し、2000

年5月には二国間協力協定を締結させた。経済関係を軸とした対中積極外交は続くユドヨノ政権にも引き継がれ、2005年4月には戦略的パートナーシップ協定が締結されるに至る。さらに、2013年10月の習近平国家主席のジャカルタ訪問時には、両国は包括的戦略パートナーシップ協定に調印し、経済分野だけでなく、人材交流やテロ対策など多面的な分野で協力を発展させることで合意した。さらにインドネシアは、中国が近海においてプレゼンスを増していることについても、これを「受容」する姿勢を見せている。例えば2014年1月、中国の艦隊が突然南シナ海において外洋パトロールを実施した際、インドネシアは、それがスダ、ロンボク両海峡を通過することを了解している。ただし、2014年10月に誕生したジョコ政権は「海洋大国」をめざすことを明らかにしており、そうした目標の実現と、中国の公船や漁船による領海・EEZ内における行動が矛盾すると捉えられた場合に、インドネシアに潜在する対中警戒感が顕になり、その政策がより「併行的」なものへ移行していく可能性もある。

オーストラリアの対中政策は、1990年代後半以降、その同盟国である米国と同様、振幅は大きくないがしかし頻繁に揺れ動くものであったと言える。1996年に成立したハワード政権は、当初対米同盟を重視する伝統的外交路線に回帰したかのような姿勢を見せた。だがこうした姿勢が中国の反感を買い、豪中関係が悪化し始めると、ハワード政権は対中関係の改善へと舵を切る。だがこれに続くラッド政権は、2009年に発表した国防白書において中国の不透明な軍事的拡大に対し警告を発するなど、中国に対する警戒感を隠さなかった。これにより悪化した豪中関係は、中国をビジネス・パートナーとして重視する姿勢を鮮明にしたギラード政権下において改善が図られることになる。これを2013年9月に引き続いたアボット政権は、中国の「防空識別圏」設置に強い反対を唱えるなど、日米豪の戦略連携を重視する観点から、安保問題に関し中国に対しやや強い態度を示す一方で、同時に、FTA交渉において中国との取引に応ずるなど経済面で柔軟な姿勢を示し、それにより対中関係の悪化を回避している。このことは、「同盟」と「市場」の間を往来してきたオーストラリアの対中政策が、次第に、そのどちらかを選択するのではなく、その両方を同時「併行的」に強化する路線へ移行しつつあることを示唆している。

台湾の対中政策は、独立志向を鮮明にして対中関係を極端に悪化させた民進党・陳水扁政権期から、2008年5月に国民党・馬英九政権へ交代したことにより、人的・経済的交流の強化によって対中関係を改善させる方向へ大きく転換した。だが対中経済依存が急速に深まる中、経済的関係をさらに強化することに対する懸念が市民の間で広がっており、それに合わせて対中政策は見直しを余儀なくされている。こうしたプロセスから見て、台湾の対中政策も「動搖的」なものとなれよう。ただし、この揺れ幅は徐々に縮小に向かっ

ているように見える。強まる「台湾アイデンティティ」を背景に中国に対立する姿勢を鮮明にすれば、経済の安定成長を犠牲にせざるを得なくなる。他方、経済的な観点から中国との関係を急速に強化しようとするれば、台湾経済の中国依存がさらに強まり、中国による台湾取り込みが現実味を帯びてくることになりかねない。こうした「繁栄と自立のディレンマ」が顕在化する状況下において、台湾の対中政策は、協調と対立の間を、振幅を縮小しつつ揺れ動いていくことにならざるを得ないと考えられる。

3. 中国をめぐる日本の外交政策に対する若干の提言

では、上記のような対中認識の「両義性」を与件とするとき、日本が、自国の経済成長と安全保障にとって、および国際社会の平和と安定にとってより望ましい対中関係を築くために、各国および中国に対しどのような外交的アプローチを採ることが効果的と言えるだろうか。

「両義性」の内、対中関係における「警戒要因」の観点からみると、明らかであるのは、中国の台頭に伴って各国にとり日本の重要性が低下したわけではなく、むしろその重要性は増大しているということである。米国が近年明らかにしている戦略的重点のアジア太平洋への「軸心移動」は、日本を含む地域の同盟国がさらに大きな役割を果たすことを期待するものである。ロシアは、急速に国力を高めている中国のジュニア・パートナーとならないために、日本を含む第三国との戦略的関係の強化を目指している。インドは、台頭する中国に警戒感を抱く主要国との関係緊密化に積極的であり、日本との関係においてそれは「特別戦略的・グローバル・パートナーシップ」の締結に結実している。インドネシアは、台頭する中国と関係を強化する一方で、日本や米国等とパートナーシップ協定を結ぶなど、他の複数国とも戦略連携を強化することによって外交の「動態均衡」を保ち、以て自国の自律性を保持しようとしている。オーストラリアは、その安全保障上の懸念への対策において米国およびその同盟国との協力を主軸と位置付けている。台湾の安全保障にとって米国および日本との連携が不可欠であることは言うまでもなく、また対中経済依存への懸念が強まっている中ではとくに、日本との経済関係の強化もより重要になってくるだろう。

このように、日本が主要各国と関係を強化していく機会、中国台頭が顕著になるとともに拡大している。日本としては、上記のような各国の「需要」を的確かつ具体的に捉え、それに積極的に応える外交を展開していくべきである。

ただし、「両義性」のもう一方、すなわち対中関係における「協調要因」の観点から言えば、日本の主要各国に対するアプローチは、積極性とともな慎重さが求められることにな

る。各章の分析から明らかなように、各国にとって中国はすでに最重要のビジネス・パートナーとなっている。また安全保障面においても、とりわけ境界を接している諸国にとっては、その軍事的影響力の大きさゆえにこそ、協調関係を維持していかなければならない。こうした認識はとくに、ロシア、インドおよび台湾に共通して顕著にみられるものである。すなわち、各国にとって中国と対立関係に陥ることのコストはあまりに大きいということである。それゆえに各国は、中国に対する不信感や不満を抱えつつも、直接中国に対峙するような姿勢を示すことには慎重である。このような志向性からすれば、各国は、日本からのアプローチが明らかに対中「対立的」であるような場合、その提案に積極的に乗ろうとはしないだろう。したがって、日本の対外政策は、各国が抱える対中「警戒要因」のみに訴えかけるような形で展開される場合、往々にして失敗に帰するだろう。日本が対中政策において各国と「同方向の行動」を獲得しようと望むならば、本報告書で示された対中認識の「両義性」を踏まえ、「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、具体的にいかなる方策を採りうるだろうか。第一に、日本は、各国との外交交渉の場において、中国の脅威を名指しで強調するよりは、国際社会における既存のルールを積極的に保護する立場であることを鮮明にすることにより精力を傾けるべきである。とりわけ、航行の自由を旨とする国際的規範を保護することは、各国にとり、その経済活動を維持ないし活性化する上で決定的な重要性を持っている。また、武力による威嚇や一方的行動による現状変更は、それが許されるような国際社会がいかに不安定なものであるかを理解する多くの国家にとって受容し得るものではない。事実、例えばインドは 2014 年 9 月のオバマ大統領との会談において、南シナ海で続く緊張に懸念を表明し、「航行の自由」や「領土問題の国際法に沿った平和的解決」の原則の重要性を強調している。また対中協調姿勢の比較的鮮明なインドネシアも、「法の支配」や「力の行使や威嚇によらない紛争解決」等の ASEAN の原則に反する行動に対しては、当然に反対の意を示すだろう。つまり、日本が対中関係において中長期的に国益を実現していく上で肝要なことの一つは、中国の問題行動を、日本の国益の観点からではなく、南シナ海や北極海を含む海洋秩序全体をめぐる問題や、国際社会の平和と安定の維持に関わる問題の中に位置づけることである。そうすることで初めて、日本の外交政策は各国の支持ないし同調を得られることになり、結果としてより効果的な対中外交を展開することが出来るだろう。

第二に、第一点と深く関連するが、日本が戦後築かれた国際社会の規範・ルールの体現者であり、保護者であることを、パブリック・ディプロマシーを通じて、各国の世論に積極的に訴えかけていく必要がある。中国を囲む主要国の多くは民主主義国家であり、本報

告書でも各所で示されている通り、世論がその対外政策に与える影響は極めて大きい。日本の対中外交はことさらナショナリスティックな観点から受け止められがちであるが、あくまで国際協調主義の観点から「積極的平和主義」を実行していこうとする立場であることを草の根レベルへ浸透させる努力を続けるべきである。そのことの緊要性は、「輿論戦」を重視する中国のパブリック・ディプロマシーが、戦後秩序の破壊者として日本のイメージを定着させることを重点の一つに置いていたものであり、またすでに中国の主張がインドネシア社会に浸透し始めている昨今においてさらに増していると言える。この際、日本のパブリック・ディプロマシーは、中国に対し「量」的に対抗するよりは、まずは「質」的に強化することを旨とすべきであろう。日本の発言に対し諸外国の多くの関心が向いているタイミングで、日本が一貫して戦後秩序の維持者として貢献してきたことを、それ実証する多くの事実とともに示し、今後もさらに「積極的」に、国際法の示す規範の下、地域および国際社会の平和と安定に寄与していく意志を明確に示すことが重要である。この意味で、「戦後70周年」は、日本がパブリック・ディプロマシーを展開する上での絶好の機会とならなければならない。

第三に、日本はより効果的な対中外交を展開していくために、中国との関係改善を模索する姿勢を積極的に示し続けていく必要があるだろう。上述した「協調要因」の観点からすれば、日本が中国と明らかな対立関係にあると見られているほどに、各国は日本からのアプローチに同調することに消極的になるだろう。各国の対中協調志向は実利主義的なものであり、それゆえ、例えば領土をめぐる情勢において、日本の方が明らかに合理的な主張を展開していたとしても、各国の支持を得られるとは限らないだろう。事実、インドネシアとオーストラリアは共通して、日中のどちらに正当性があるかということに大きな関心は無く、むしろその対立から無関係であり続けることを望んでいる。つまり、日本の対中外交は、対中関係が悪化するほど（つまり対中関係において各国の協力を獲得する必要が増す状況になるほど）、国際社会を巻き込んだ効果的な外交を展開していくことが難しくなるというパラドクスを内包している。逆から言えば、対中関係を一定程度良好な状態に保っておく方が、あるいは少なくとも良好な関係を築こうとする姿勢を鮮明にしている方が、対中外交において採りうる戦略的幅は広がる。こうした観点から言えば、例えばロシアやインドがそうしているように、中国との政治的な協調関係を維持しつつ、安全保障上の潜在的脅威に対しては自国の防衛力整備と第三国との関係強化を通じて粛々とヘッジを進めるような方法から学ぶべき点は多いだろう。

