

中国外交の問題領域別分析研究会

平成23年3月

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



はしがき

本書は、当研究所が平成21～22年の二年度にわたって行なった研究会事業「中国外交の問題領域別分析研究会」の成果をまとめたものです。

周知のとおり、今日、国際社会における中国の存在感は、急速に高まっており、軍縮や気候変動などグローバル・イシューの様々な分野においても、中国の一挙手一投足が大きな影響力を持つようになってきました。その「大国化」に伴い、中国の対外政策は多元化・多様化の様相を深めてきているため、そのような中国外交の現状と将来を的確に把握するには、様々な角度からの分析が必要となっていることが指摘できるでしょう。

しかるに、これまでの中国外交に関する研究においては、中国と他国との関係を扱った二国間関係の分析が多くを占める一方、安全保障や経済政策といった問題領域ごとのアプローチは極めて少ないのが現状です。

こうした状況に対して、本研究プロジェクトは、中国外交の中でも特に重要な6つの政策分野（多国間安全保障、核軍縮・軍備管理、対外イメージ（パブリック・ディプロマシー）戦略、海洋権益・海洋権益、経済外交・地域経済協力、対外援助）をとりあげ、問題領域ごとに分析を加えることで、中国外交の多角的な調査研究を行ないました。こうした試みは、他に類を見ないオリジナリティに富むものであり、中国外交の総合的・全体的な理解に大きな貢献をなすうでしょう。

なお、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。しかし、こうした研究成果が、わが国の現代中国研究と外交実践に多く寄与することを心より期待するものであります。

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。

平成23年3月

財団法人日本国際問題研究所

理事長 野上 義二

研究体制

(敬称略)

- 主 査： 高木誠一郎 青山学院大学 国際政治経済学部教授
(財) 日本国際問題研究所 客員研究員
- 委 員： 中居 良文 学習院大学 法学部教授
大橋 英夫 専修大学 経済学部教授
浅野 亮 同志社大学 法学部教授
渡辺 紫乃 埼玉大学 教養学部准教授
毛利 亜樹 同志社大学 法学部助教
鈴木 隆 (財) 日本国際問題研究所 研究員

目 次

本章

1. アジアの地域安全保障制度化と中国：1990年代～2007年 …… (高木 誠一郎) 1
2. 中国の公共外交 (Public Diplomacy)：批判的検討 …… (中居 良文) 14
3. 中国の経済外交 — WTO ドーハ・ラウンド交渉の事例 — …… (大橋 英夫) 28
4. 中国の軍備管理・不拡散政策 …… (浅野 亮) 40
5. 変動する国際援助秩序の中での中国の対外援助外交 …… (渡辺 紫乃) 51
6. 法による権力政治 — 現代海洋法秩序の展開と中国 — …… (毛利 亜樹) 63

1. アジアの地域安全保障制度化と中国：1990年代～2007年

高木誠一郎

(日本国際問題研究所客員研究員／青山学院大学教授)

序論

中国の経済は、1978年末の改革開放政策への転換以降1980年代においては起伏の激しい軌跡を描きつつ成長したが、1992年の鄧小平の南方講話以降は安定軌道に入り、以後毎年10%前後の成長を実現して今日に至っている。このような中国経済の急成長は、その勢いが明瞭になった1990年代中頃から、米国を中心として、並行して進んだ軍事予算の急増を背景とする中国脅威論と、格差拡大等の社会矛盾の深刻化を背景とする中国崩壊論の盛行をもたらした。この両極端のシナリオを同時に論駁する議論として中国の戦略問題専門家達の間で2003年秋頃から唱えられたのが「和平崛起」論である。すなわち、中国の「崛起」の主張により崩壊論を論駁し、同時に崛起が平和的（「和平」）であるとの主張によって脅威論に答えようとしたのである。この議論はその後、2002年秋から2003年春に成立した胡錦濤－温家宝体制により対外発信されたため、新体制の対外戦略と見なされたが、国内で多くの議論を呼び起こし、結局「和平発展」論へと収斂していく¹。

「崛起」にせよ「発展」にせよ、中国の論者達が自国の成長が平和的に展開すると主張した最大の根拠は、それがグローバリゼーションを受け入れつつ実現したということであり、その重要な一端は国際制度²に積極的に関与してきたということである。しかし問題は、中国の国際制度への関与がどのように実行されてきたかである。本稿は、アジア地域の安全保障分野に視野を限定して、中国のこれまでの関与のあり方、その基底にある考え方と計算を明らかにしようとするものである。

安全保障分野における制度化に対する中国の行動と思考を分析するに当たり、制度、制度等に関連する用語を以下のように定義する。「制度」は複数の行為主体が相互に一定の型（パターン）に従って行動している場合に、最も低い水準で存在する。「制度化」の水準はこの型が規則として明文化され、それによって複数の行為者が追求する目的の表現が抽象的原則に加えて具体的内容を有するようになるにつれて上昇する。また、規則が何らかの価値や規範と関連づけられ、他の規則と関連させられる場合、または規則の内容が多くの機能的分野にわたるようになれば（特定分野のレジームから多分野のレジームになれば）、「制度化」の水準が高まったと判断される。このような定義は、既に存在する組織の制度的発展という観点からは、サミュエル・ハンティントンが行った、組織の制度化の水準は上下関係および機能面における下部組織の多様化と下部組織の類型の多様化が増すほど上がるという定義³と接続することによって拡充される。

また、中国の制度に対する取り組みを主題とする本稿においては、制度化を特徴付けるものとして、それが対内的ないしは対外的に対立性ないしは競争性を有するか否かという点に着目する。対内的競争性への着目は、やはりハンティントンが行っている、「組織」は成員間の一貫性（coherence）が高いほど制度化の水準が高い⁴という定義に接続可能である。

I. 地域的安全保障制度に対する中国の対応の変化(1990年代)

1. 地域的安全保障制度の萌芽と中国

1984年に上海で開かれたアジアの将来と環太平洋協力に関するシンポジウムの基調講演で国務院国際関係研究センター総幹事の宦郷は萌しつつある地域協力に対する中国の対応に関して初めての公式の態度表明を行った。彼は中国も積極的に地域協力に参加し、その発展に影響を与えるべきである、と述べたが同時に、そのような協力は経済と文化の領域に限定すべきであるとし、政治・軍事協力は「問題外」として明確に除外していた⁵。

ところが、1990年代初めにアジア・太平洋地域でも安全保障協力を制度化しようという試みが始まると中国の対応はどちらかと言えば積極的であった。1990年に「南シナ海ワークショップ」が始まると中国は直ちには参加しなかったが、翌年、台湾が参加しているにもかかわらず、参加した。1992年3月のアジア太平洋地域における安全保障と軍備管理に関する国際会議で劉華秋外務次官はこの地域において「(二国間、サブ地域、地域という)多レベルかつ多チャンネルの安全保障対話メカニズム」を漸進的に構築することを提案していた⁶。

ところが、その後の展開、特にASEAN地域フォーラム(ARF)の設立過程、はむしろ中国の積極性には限界があることが露呈することになった。1993年7月ASEAN地域外相会議が翌年ARFを発足させることを決定した直後の拡大外相会議において、ゲストとして出席した銭其琛外相は、「ASEANが地域協力と地域安全の問題で果たす積極的役割を重視」と述べながら、ARFには一切触れず、「アジア諸国は国情が異なり、歴史的文化的伝統、価値観、経済発展の程度も違うため、安全の問題では欧州のモデルを丸写しにすることができない」と述べていたのである⁷。ASEAN側がARFの設立を提案した同日の「非公式晚餐会」において中国側の留保はより明確になった。銭其琛外相はARFの設立に賛同しつつも、ARFは状況と見方の交換に属すべきもので、特定の国、地域、問題に対して何らかの決定を下したり、共同行動をとったりするものではない、と述べたのである⁸。南シナ海ワークショップにおいても、中国が協力的であったのは技術的問題に限定されており、信頼醸成措置のような安全保障問題を議論しようという試みには反対した。中国はまた、コンセンサスが成立している問題についてはさえも、ワークショップを政府間のものとするには抵抗した⁹。

このような限定的積極性は明らかに安全保障問題専門家達の多国間安全保障制度に対する評価を反映していた。1993年にその多くに対するインタビューを実施したバニング・ギャレットとボニー・グレーザー(Banning Garrett and Bonnie Glaser)によれば、彼らは地域の安定性を決定するのは依然として二国間関係と主要国間のパワー・バランスであり、多国間の制度ではないと考えていた。しかしながら、彼らはまた多国間主義の成長は不可避な歴史的傾向であるとも考えており、そのコストと利得を評価しようともしていた。彼らは、多国間主義の利得には、日本の軍事的役割の制約と中国の軍事戦略に対する地域的懸念の減少が含まれると考えていた。他方多国間主義のもたらすリスクとしては、多国間のフォーラムが「中国脅威」論という形の中国攻撃(China bashing)の舞台を提供すること、米国と日本が議題設定を支配してフォーラムを中国に人権問題で圧力をかける機会として利用すること、南沙諸島問題等の「二国間」の領

有権紛争を国際化しかねないこと、台湾が国際的認知を追求する舞台を提供すること等があると考えていた。しかしながら、全体的評価は不参加のリスクが選択的参加のリスクを上回るというものであった。

このような評価の根底には基本的に楽観的で ASEAN の役割を高く評価する国際権力構造（格局）に対する認識があった。中国では、米ソの冷戦的対立が 1980 年代末に向かって緩和してくると、戦略問題専門家達は二極的な国際権力構造が多極的なものに転換することを期待した。彼らは、将来の国際権力構造は米ソの同時並行的凋落とドイツ（あるいは欧州）と日本および中国の勃興によって規定されると考えた。しかしながら、1989 年後半以降の展開により中国の期待は裏切られることになる。1990 年 8 月のイラクによるクウェート侵攻以降、安全保障理事会において米国主導の対応が進むとともに、ソ連の国内経済の混乱が顕在化し、ソ連の凋落が米国よりもはるかに早く深刻なものであることが明らかになった。日本とドイツの力が米国の圧倒的影響力にはとても及ぶものではないことも明らかであった。中国自身が天安門事件以降の西側諸国からの国際的孤立に直面していた。1991 年 1 月に勃発した湾岸戦争は早くも 2 月末に多国籍軍の電撃的勝利に終わり、多極構造への転換の期待は決定的かつ深刻な打撃を与えた。中国は米国こそが「大規模な兵力投入と戦闘が可能な唯一の超大国」¹⁰であることを認識せざるを得なかったのである。このような状況に直面して中国は当時の国際権力構造を、二極構造でも多極構造でもない、「一超、数強」と認識するようになった。この構造は中国にとっては他の可能性（すなわち米国一極体制、米日欧三極構造、G7 による西側共同支配体制）よりも害が少なく、中国も「数強」に含まれていることから、最小限受け入れ可能なものであった¹¹。さらに、この状況を受け入れやすくしていたのは、アジア太平洋地域の状況の評価であった。ある戦略問題専門家は、多極構造への転換は地域ごとに異なった進展を遂げており、アジア太平洋地域においては「相互に独立し、相互に制約し合う複数のパワー・センター」が形成されつつあるとし、その例として米国、ソ連、日本、ASEAN、中国を挙げているのである。

ARF が発足すると中国の留保は必ずしも硬直的対応を意味するものでないことが明らかになった。1994 年の第一回会議の準備過程で中国は南沙諸島問題等の領域紛争は、関係国との二国間交渉に委ねるべきであるとして、議題とするべきでないとして主張した。しかし中国はこれを参加の条件とすることはなく、ASEAN 諸国が他国の説得に成功すると、会議直前になって議題とすることは避けられないとして受け入れた。1995 年 8 月の第二回会合において中国は、5 月の核実験と南沙諸島のうちのフィリピンも領有権を主張しているミスチーフ礁の占拠により、前年に増して厳しい批判に直面した。しかし、中国はこれらの問題で譲歩することはなかったものの、自国の防衛政策が防御的であることを説明するとともに、防衛力の透明化の要求に応じて防衛白書の刊行を準備していることを明らかにした。この約束は同年 11 月の「中国の軍縮と軍備管理」と題する文献の刊行によって実現された。この文献は本格的な防衛白書からはほど遠いものではあったが、軍事力透明化に向けての正しい一歩と評価された。

中国のこのような柔軟な対応をもたらしたのは、1992 年以降の継続的な高度経済成長に支えられた中国の軍事力に対する東南アジア諸国の懸念であった。しかしながら、台湾に関係する問題に関して中国はより硬直的であった。中国が南シナ海ワークショップ

で信頼醸成措置を議論したり、その下部組織を政府間のものとするのに反対したのは台湾が参加しているからであった。そもそも中国が ARF に参加したのは台湾が参加していないからであった。1994 年に ARF を支える第二軌道 (Second Track) の組織として「アジア太平洋安全保障協力会議 (The Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific, CSCAP) の第一回会合が開催されたが、中国が直ちに参加を表明しなかったのは台湾の参加の可能性が明示的に否定されていないからであった。中国は、CSCAP 運営委員会が 1995 年 12 月に中国の全国委員会を組織成員として参加を要請し、台湾からは個人をオブザーバーで招聘するという決定を下した後、参加を申請したのである。

2. ARF に対する限定的積極性

1996 年 4 月に中国は翌年の ARF 会期間「信頼醸成」作業部会の会合を翌年北京で開催し、フィリピンと共にその共同議長を務める意向を表明し、地域レベルの安全保障の制度化に初めて積極姿勢を示したが、その根底には形成されつつあった「新安全保障観」があったと思われる。意向表明のタイミングは、中国が安全保障は軍事同盟でなく ARF のような地域的制度を強化することを通じて追求すべきであるという考え方を推進することによって日米安全保障体制の強化に対抗しようとしていたことを示唆している。このような中国の対応は ARF の中に対抗性を持ち込むものであった。1997 年 3 月に北京で開催された会期間作業部会においては、中国代表が日米安全保障体制は地域安全保障の基盤であり、ARF は補完的なものであるという考え方に徹底的に反対し、激論が交わされたと報じられている¹²。

その後、中国の ARF に対する積極性にも限界があることが明らかになった。同年 7 月に『人民日報』が掲載した論評¹³は、確かに、ARF を「新しいタイプの安全保障観」を反映するものとして高く評価し、北京の会期間作業部会を中国が ARF の発展に積極的に関与していることの証左として挙げていたが、「新時代の安全保障協力」は以下の三つの特徴を有すると主張することによって、ARF の発展の限界を提示したのである。第一に、それは平等な主権国家の協力に基づき、共通の安全保障を追求するものである。第二に、協力の発展は安全保障上の利害の一致に基づき、漸進的であるべきである。第三に、協力はいかなる成員国の安全保障にも打撃を与えるべきでなく、その基本的安全保障システムに触れるべきではない。以上の前提の下に、この論評は「協力的安全保障」は「国家間の紛争に集団的に介入し、全ての具体的な安全保障問題に完全な解決をもたらそうとするものではない」と論じているのである。

中国のこのような態度は、ARF 発展過程の中核的問題においてより具体的に顕現した。ARF は 1995 年 8 月の第二回会合において、以後の発展過程は、1) 信頼醸成措置の推進、2) 予防外交の発展、3) 紛争解決、という三段階を経るものとするという「概念文献」を採択した。1997 年 7 月の第四回会合では、信頼醸成措置段階の課題は十分な進展を遂げたため、次の段階 (予防外交) への転換を真剣に考慮することは十分正当化され得る、特に二つの段階に重複部分があるのであればその点から検討を開始すべきである、という合意が成立した¹⁴。

この会合に先立って、予防外交に関する問題は 1995 年から 1996 年にかけて ARF 主催で開かれたセミナーで検討された。しかし、すでにこの段階で、ARF 加盟国の間に、ARF の制度化に関して急速推進グループと漸進的推進グループの間に深刻な亀裂があ

り、予防外交の課題は定義と操作化の問題で決定的な困難に直面していた。中国は多くの ASEAN 諸国と共に後者に属しており、日本を含む西側諸国は前者に属していた¹⁵。中国の懸念は予防外交が国連によるもののように軍事力の行使を伴う可能性にあった。より根本的に中国は、国家主権尊重の立場から、予防外交を国家間紛争に適用することは内政不干渉原則に違反すると主張したのである¹⁶。中国と東南アジア諸国の抵抗により、予防外交をめぐる議論は、信頼醸成との重複部分の確定以上には進まず、ARF の制度的発展は頓挫してしまった。

予防外交をめぐる中国の議論と前掲の『人民日報』の論評が示唆するように、第三段階の紛争解決に対する中国の立場はさらに否定的であった。アミタブ・アチャリアに依れば、この問題は ARF の安全保障課題のうちでも最も異論の多いもので、中国は特に敏感であった。彼に依れば、中国は第三段階の名称を「紛争解決」から『紛争に対するアプローチの精密化 (elaboration)』という曖昧でほとんど滑稽な表現に変更するよう ARF に強要した責任があり、ARF が紛争の解決において管理的役割を果たすことはできないと強硬に主張した¹⁷。

3. 上海五国から上海協力機構へ

中国はロシア、カザフスタン、キルギスタン、タジキスタンと自国を含むサブ地域レベルにおける制度化にはるかに積極的に関与した。これら五カ国間の安全保障分野の制度化の出発点となったのは 1996 年 4 月に国境地域における軍事分野の信頼醸成に関する協定（上海協定）の署名のために上海で開かれた首脳会議である。1997 年 4 月にはモスクワに同じ五カ国の首脳が集まり「国境地域における軍事力の相互削減に関する協定」（モスクワ協定）が署名された。この五カ国はこの頃から「上海五国」（上海ファイブ）と呼ばれるようになり、集団としてのアイデンティティを形成しつつあったが、これらの協定は基本的に二者間のものであった。というのは、この 2 件の協定に至る交渉は中国とソ連の交渉を引き継いだもので、1991 年末ソ連が解体したことにより、ソ連の中国と国境を接する部分を引き継いだ国々がロシアと中央アジアの三カ国であったため、五カ国の協定となった。そのため、中国語の協定本文で締約者全てに言及する代名詞は「双方」となっている¹⁸。

第三回目の首脳会議が 1997 年 7 月にカザフスタンのアルマトゥーで開かれた際にこの五カ国の会合は真の多国間制度へと微妙な転換を遂げた。その際発表された共同声明の中国語版¹⁹は参加国に「各方」（各国）と言及し、協力を追求する問題分野として人種的分離主義、宗教的極端主義、国際テロリズム、武器や麻薬の密輸等の越境犯罪を挙げている。共同声明はまた、「新安全保障観」に初めて言及すると共に、アフガニスタンにおけるテロリズム、南アジアの核実験のような五カ国以外（域外）の問題に関する共通の懸念を表明した。その後、五カ国は毎年の首脳会議に加えて、1999 年 12 月に公安・法執行部門の指導者会合、2000 年 3 月に国防相会合、同年 7 月に外相会合を開催することによって、協力の内容を拡大・充実していった。

「上海五国」の制度化は協力分野の拡大・充実が進展するにつれて対外的に非競争的の制度から第三者に対抗する競争的の制度に徐々に転換していった。2000 年 3 月に開かれた国防相会合は ABM 制限条約を維持することを主張し、アジア太平洋地域におけるミサイル防衛システムの配備に対する懸念を表明する共同声明²⁰を発表することによって、

米国の影響力拡大を牽制しようとする姿勢を明確にした。

回り持ちの首脳会議が一巡し、2001年6月に再び上海で首脳会議が開かれた際に上海五国はさらなる制度的発展を遂げた。前回オブザーバーとして参加していたウズベキスタンが正式メンバーとして加わって、「上海協力機構設立宣言」²¹が署名されたのである。設立宣言は「相互尊重、相互利益、平等、協業」という「新安全保障観」の核心とされる規範に「文明の多様性の尊重」と「共同発展の追求」を加えた「上海精神」を機構の基底的規範として提示した。設立宣言はまた、毎年の首脳会議に加えて、外相会議、国防相会議がその重要なメカニズムになることを明示した。この機会に協力の具体化が最も進んだのはテロリズム対策で、設立宣言と同時に「テロリズム、分離主義、極端主義からの攻撃に対抗する上海協約」が署名され、設立宣言の中にキルギスタンの首都ビシュケクに反テロセンターを設立することが述べられた。設立宣言はまたグローバルな戦略的安定性の重要性を強調することによって、米国のABM制限条約を撤廃しミサイル防衛システムを推進しようとする計画を牽制しようとする意図を示した。

4. 制度による対応の違いをどう説明するか

以上の記述から明らかなように中央アジアを中心とした安全保障システムとしてのSCOが協力的安全保障から安全保障協力へと進化を遂げる上で中国が発揮した積極性はARFの制度的発展に対する中国の消極性とは対照的である。この違いはどのように説明できるのであろうか。この問題への回答としてワン・ジェンウェイは、地域全体の組織においては関係国の利害と懸念があまりにも多様であり制度化は難しい、という「中国の専門家達」の説明を肯定的に引用している²²。確かに、この説明には一定の妥当性があると思われる。しかしながら、本項の枠を越える問題であるが、中国が国連安全保障理事会の活動に積極的に関与していることを考えると、それが最も重要な問題であるとは思われない。より重要なことは、ARFにおいて中国は、主要国であるとは言っても、米国、日本、ロシアと共にASEANにより地域外から招聘された国の1つに過ぎず、そこで決定的役割を果たすことはできず、ましてや拒否権を行使することはできない、という単純な事実である。ARFにおいては中国にはARFの発展に適応するか、その初期の段階でそれ以上の発展を阻止するという選択しかあり得ないのである。それに対して「上海五国」においては中国が明らかに「運転席」におり、その発展に決定的影響力を発揮し得たのである。

ワン・ジェンウェイはまた中国が地域起源の多国間制度には積極的になると指摘している²³。しかし、安全保障分野に特定したものではないが、この指摘は確かにASEAN+3に対する中国の積極性を説明することができる。しかし、1990年代初期にマレーシアのマハティール首相が提案した「東アジア経済集団」(EAEG)やアジア通貨・金融危機の最中に日本が提案したアジア通貨基金構想にも中国は反対した。やはり国際協力制度に対する中国の積極性を規定するのは中国がどの程度影響力を発揮しようかというべきである。

II. 9.11 米国同時多発テロ以降の展開

1. 上海協力機構の進化

2001年9月11日に米国で発生したニューヨーク世界貿易センターの双子タワーとワシントン郊外の国防総省に対するテロリストの攻撃(以後「9.11テロ」と略称)とその

後の国際情勢の展開はアジア地域の3つのレベルにおける安全保障の制度化に対する中国の関与に大きな影響を与えた。

9.11 テロは、成立したばかりの上海協力機構の成員にとって、その設立と同時に調印された「3つの勢力」(人種的分離主義、宗教的ラディカルズム、国際テロリズム)に関する上海協約の先見性を裏付けるものとなった。既定のスケジュールにしたがって9月13~14日に行われた加盟国首相会議は9.11 テロを非難し、テロに対する国際社会の戦いに参加する決意を表明した。しかしながら、10月8日の多国籍軍によるアフガニスタン攻撃に至る過程で中央アジアの情勢は上海協力機構の関与なしに進展した。上海協力機構の加盟国である中央アジアの3国、ウズベキスタン、タジキスタン、キルギスタンは、米国およびその有志連合の国々に軍事基地を提供し、2国間の協定によって米国との反テロリズム協力を強化したのである。このような展開は中国の戦略問題専門家の中に米国がこれらの協定を米国主導の公式の地域安全保障メカニズムに転化し、それによってこの地域における中国の戦略的立場を実質的に損なうのではないかとの懸念をもたらした²⁴。

このような状況に直面した中国は上海協力機構の制度化(機構の整備と規定の明文化)を精力的に推進した。2002年1月に中国は北京でテロリズムに対する国際的戦いに関する諸問題と上海協力機構の役割と影響力の向上を議論する成員国特別外相会合を開催した。この会合で唐家璇外相はビシュケクに設立予定の地域反テロ機構(RATS)の設立準備と上海協力機構憲章およびその他の法的文件の起草を加速すべきことを説いたのである²⁵。2002年4月に行われた定例会合でも「上海協力機構建設に関する諸問題」が取り上げられた²⁶。

これらの準備を経て2002年6月にサンクト・ペテルスブルグで開かれた上海協力機構首脳会議は上海協力機構憲章と地域反テロ機構に関する合意を採択した。この会議で中国は上海協力機構の事務局を北京に設立することに合意した。2003年5月にモスクワで開催された第三回首脳会議を機会に上海協力機構の制度化はさらに進展した。首脳会議は機構における会議メカニズムを、国家元首(首脳会議)、首相、外相、国家間協調員、各省長官、局長から成るとする規定を承認した。首脳会議はさらに、事務局と地域反テロ機構の執行委員会に関する規定を承認し、中国の前駐ロシア大使であった張徳江を初代の事務局長とすることを承認した。北京の事務局と設置場所をウズベキスタンのタシケントに変更した反テロ地域機構は2004年1月に活動を開始した。さらに、上海協力機構の制度的アイデンティティ強化の措置として2003年の首脳会議では機構のシンボルマークが採用され、翌年の首脳会議では6月15日が「上海協力機構の日」に指定された。

2006年に上海で開催された首脳会議で胡錦濤主席は「加盟国間の政治的信頼、団結、協力の基礎を強化し、上海協力機構の永続的活力を保障するような協約を結ぶ」²⁷ことを提案した。2006年の首脳会議はまた、国家協調員評議会に加盟国拡大の手続きに関して勧告をする権限を与えることによって、更なる制度的発展に向けての重要な最初の一歩を記した²⁸。

この間上海協力機構は他の国際機構との関係の制度化を進めた。2002年10月の外相会議は上海協力機構と他の国際機構および国家との関係に関する暫定的スキームを採択した。2004年6月にタシケントで行われた首脳会議の宣言は「アジア太平洋地域にお

けるすべての地域的組織」間の協力の重要性を述べ、アジア太平洋地域の国際組織やフォーラムが（相互にオブザーバー待遇を与え合うことを含む）協定を締結して「多国間組織間パートナーシップのネットワークの漸進的形成を開始する」ことを提案した²⁹。2004年12月上海協力機構は国連総会のオブザーバーとなった。上海協力機構事務局は2005年4月に旧ソ連の独立国家共同体（CIS）の執行委員会およびASEAN事務局と2006年5月にはユーラシア経済共同体（EURASEC）とそれぞれ了解覚書に調印した。2005年11月に上海協力機構事務局とアフガニスタンの駐中国大使との間でリエゾン・グループ設立の議定書に調印した。2004年の首脳会議で承認されたオブザーバーの地位に関する規定に従い、2005年首脳会議ではモンゴルに、2006年首脳会議ではパキスタンとインドとイランにオブザーバーの地位が認められた。

上海協力機構における安全保障協力は、設立の翌年には早くも協議、情報交換、共通の関心事である国際問題に関する国防相や法執行機関の長等の会議における一致した見解の表明を超えて、反テロリズムを目的とした合同軍事演習の実施の段階に入った。上海協力機構の枠内における最初の合同軍事演習は2002年10月に実施され、中国が参加する最初の外国との合同軍事演習であったが、中国以外の参加国はキルギスタンのみであった。しかし、2003年8月に中国とカザフスタンの国境地域で行われた第二回の合同軍事演習には両国のほかにロシア、キルギスタン、タジキスタンが参加し、5カ国の合同演習となった。2005年8月には上海協力機構の枠内で中ロの大規模な合同軍事演習が実施された。2006年3月にはウズベキスタン、キルギスタン、タジキスタンの法執行機関と治安部門による合同演習が実施され中国はオブザーバーを派遣した。2006年4月の国防相会議では2007年にロシアで反テロ合同演習を実施することで合意が成立した。

これまで述べたような上海協力機構における組織とルールや規範の明文化は協力の機能的分野の拡大を伴っていた。特に顕著であったのは経済協力の急速な制度化であった。本稿の趣旨から外れるので、詳細な記述はしないが、ここでは取りあえず2003年9月の首相会議で採択された「加盟国間における多角的貿易および経済協力計画」を挙げておこう。この計画に基づき翌年の首相会議で採択された行動計画は127項目にもものぼり、そこには貿易、投資、財政、関税、租税、交通、エネルギー、農業、科学技術、テレコミュニケーション、公衆衛生といった内容が含まれていた。機能的協力はさらに文化、教育、環境、救難の分野にまで及んだ³⁰。

これらの機能的分野における協力の制度化は上海協力機構、特に中国の、同機構は否定的外部性を持たない、すなわち、その設立宣言を引用するなら、「第3国や地域に対するものではない」という主張を裏付けるものといってよい。しかしながら、安全保障分野における協力の進展はこの主張からの乖離をますます明瞭にすることになった。そのもっとも明瞭な事例は2005年7月にカザフスタンの新首都アスタナで開催された首脳会議の共同声明が米国およびアフガン作戦に参加している国々に中央アジア諸国における基地の「暫定的利用」に「最終期限」を設けることを要求した³¹ことである。

2. 中ロ戦略的パートナーシップ

9.11テロは中国の対ロ協力にジレンマをもたらした。その後のロシアの行動はいくつかの重要な点で中国の期待を裏切るものだった。9.11テロの数週間後ブーチン大統領は米国のテロとの戦いに対する支持を具体的に表明したが、その中には中央アジア諸国が

自国の領域に米国空軍に基地を提供する決定をした場合にはそれに同意する内容が含まれていた。これにより米国はウズベキスタンと中国と国境を接するキルギスタンに軍事基地を獲得したのである。2001年12月に米国はミサイル防衛制限条約（ABM条約）からの一方的脱退をロシアに通告したが、中国と共に上海協力機構の会合を含むさまざまな機会に同条約の廃棄に反対してきたロシアと米国の関係が悪化することはなかった。ロシアは米国のテロとの戦いに対する協力を機会に対米関係を改善しようとしていたのである。しかしながら、中国はこのようなロシアの動きに反発することはなく、両国関係は平穏であった。これは、中国もまたテロとの戦いに対する協力を機会に米国との関係を改善しようとしており、それに対する米国からの積極的な反応があったからである。

しかしながら、その後中ロ両国は米国の中央アジアにおける軍事的存在の継続と、特にイラクにおける一国主義的行動に対する不満を共有するようになった。そのため中ロの並行的ないしは共同の行動は両国の戦略的パートナーシップの否定的外部性が露呈されることとなった。2005年のアスタナ首脳会議の共同声明についてはすでに触れた。その数ヵ月後中国は上海協力機構の枠内でロシアとの最初の合同軍事演習を実施した。「平和の使命 2005」と名づけられたこの演習はさまざまな面から見て中国主導で実施されたと思われる。参加人員から見るとロシアが1,800であったのに対し中国は8,000であった。演習は両国で実施されたが、ロシアのウラジヴォストクで実施されたのは計画と図上演習であったのに対し、兵力の関与を伴う演習は中国の山東省で行われた。両国はこの演習が「国際テロリズム、宗教的ラディカリズム、分離主義」との戦いの訓練を目的とするものであり、第三者に対するものではないと表明した。しかしながら、演習の内容（落下傘部隊による降下訓練、上陸作戦、巡航ミサイル発射等）、投入された兵器（戦略爆撃機や対潜水艦艦船等）、山東省という演習の地点から台湾攻撃とその際の米軍の介入阻止を念頭に実施されたものであることは明らかであった。

3. ARF への選択的積極性

9.11 テロは中国が予防外交への移行を回避しつつ ARF により積極的に関与する機会を提供することとなった。国際テロリズムおよびその他の超国境的諸問題に対する懸念の世界的高まりを背景に、中国は2002年5月の ARF 高官会議で「非伝統的安全保障問題の分野における協力の強化に関する立場文件」³²を提出することによって、協力の機能的分野拡大のイニシアティブを取ったのである。この文件で中国はテロリズム、麻薬、エイズ、海賊、不法移民といった非伝統的安全保障問題に関する協力を提唱した。2003年6月の年次大会で中国は防衛当局者による「ARF 安全保障政策会議」(ASPC)を提案することによって、やはり予防外交への移行を伴わない形で、ARF の制度化にさらなるイニシアティブを取った。この提案は翌年の年次会議で承認され、2004年11月に中国は北京でその第一回会合を開催した。

これらのイニシアティブの背景には安全保障分野における中国と ASEAN の協力の制度的発展があった。1997年に始まった中国・ASEAN 会議は、自由貿易協定の締結を中心とする経済協力をもっぱら推進してきたが、2000年代以降には協力の分野に安全保障問題を含めるようになった。2002年11月の首脳会議で中国と ASEAN は、同年5月の中国の立場文件の提示を引き継ぐ形で、「非伝統的安全保障問題における協力に関する共同宣言」³³を発表し、同時に行われた外相会議で「南シナ海における関係諸国の行動に

関する宣言」に調印した。中国が ASPC を提案した 2003 年 6 月の ARF 会議で中国は ASEAN の「友好協力条約」(TAC) 参加のための国内プロセスを完了させる意向を表明した。この意向は同年 10 月の中国・ASEAN 首脳会議で正式に実現され、中国は TAC に参加する最初の非 ASEAN 諸国となった。この首脳会議ではまた中国と ASEAN の「平和と繁栄のための戦略的パートナーシップ」に関する共同宣言が発表された。

以上のような積極性と比較するとアジア太平洋地域におけるもう一つの安全保障対話に対する中国の熱意の欠如は際だっている。2002 年 6 月にロンドンの国際戦略研究所 (IISS) がシンガポールで開始した安全保障領域の首脳会議 (シャングリラ・ダイアログ) は以後毎年実施され、急速にアジア太平洋地域における主要な安全保障対話のメカニズムとなり、東南アジア諸国、英国、米国、日本等多くの国が国防長官ないしは副長官級の人物を派遣した。しかし中国は最初の会合に国防部の外事局の局長を派遣したに過ぎず、その後数年間にわたってそれよりランクの高い人物を派遣することはなかった。2007 年に中国は初めて参加者のランクを副総参謀長に上げ、以後それが継続されているが、依然として国防部門の最高責任者を派遣するには至っていない。中国の消極性の理由は、国防長官レベルではないが台湾が参加していたことと、中国が「運転席」にいなかったことであると思われる。

4. 六者協議

韓国、北朝鮮、米国、日本、中国、ロシアによる北東アジアの平和の枠組みを構築するというアイデアは決して新しいものではない。既に 1970 年代に当時韓国の野党指導者であった金大中がそのような考え方を表明している。1998 年には、北朝鮮によるテポドン・ミサイル発射実験を受けて、小渕恵三首相がそのような提案をし、金大中大統領の支持を受けた。しかし当時中国を含む他の 4 国はこのような考えにほとんど興味を示さなかった。

2002 年秋に北朝鮮の核兵器開発疑惑が再浮上し、その対応として中国のイニシアティブの下に 2003 年 8 月に上記 6 カ国による六者協議が開始されるに至るとこの協議を北東アジアというサブ地域の安全保障メカニズムに転換しようという考え方が出てくるのは自然の成り行きと言えよう。今回は中国がそのような考え方に積極的であった。2004 年の第二回六者協議の前日、中国外交部のスポークス・パーソンは、中国は関係国が「一定の制度化の水準を維持しつつ」協議を推進し、この「制度」が維持されることを希望している³⁴と述べて、六者協議制度化に対する中国の関心を示唆した。同じ頃日本の新聞が中国政府は六者協議を基礎に北東アジアにサブ地域の安全保障協議の制度を構築することを考えており、研究者達がこの考え方の検討に入った、と報じた³⁵。六者協議の第四回会合は中国がこの考え方を真剣に検討したことを示した。日本の新聞報道に依れば、中国は 8 月に六者協議参加国に提示した合意文書の初稿に「北東アジアにおける安定と協力のメカニズム」の構築という考えを盛り込んだ³⁶。第四回協議終了後に発表された共同声明はこれらの報道が期待させたほど明瞭ではなかったが、「6 者は北東アジア地域における安全保障面の協力を促進するための方策について探求していくことに合意した」と述べることによって、このような方向性を示していた。

言うまでもなく、六者協議をサブ地域の安全保障制度に転換するという考え方が実現するためには、六者協議が北朝鮮の核兵器開発問題の解決に成功しなくてはならない。

このような観点からは、中国主導の下に行われた粘り強い交渉を経て、2005年9月に第四回協議が合意に到達し共同声明が発表されたことは重要な前進であった。共同声明によれば北朝鮮は「すべての核兵器および既存の核計画を放棄すること、並びに、核兵器不拡散条約及び IAEA 保障措置に早期に復帰することを約束した」。米国は朝鮮半島において核兵器を保有しないことと北朝鮮に対して「核兵器または通常兵器による攻撃又は侵略を行う意思を有しない」ことを確認した。北朝鮮による原子力の平和利用に関しては、北朝鮮が「権利を有する」旨発言し、他の参加国はこの発言を「尊重する」とともに、「北朝鮮への軽水炉提供について適当な時期に議論を行うことに合意した」。

この共同声明は歴史的合意を示すものではあったが不十分であり、以後に多くの困難な交渉の余地を残していた。例えば、北朝鮮の核兵器および核計画放棄の検証については一切述べられていない。北朝鮮が核兵器不拡散条約と IAEA 保障措置に復帰することを約束した「早期に」という時期の規定はあまりにも曖昧である。北朝鮮への軽水炉提供の議論を開始する「適当な時期」というのはさらに曖昧と言わざるを得ない。特に、北朝鮮による核兵器及び核計画の放棄と北朝鮮への軽水炉提供の議論とどちらが先に来るべきかは明示されていない。共同声明はその実施に関して「約束対約束、行動対行動」を原則とするとしているが、どちらの約束や行動が先に来るかを決定する助けとはならない。

しかしながら、さらなる交渉の余地を残すこれらの曖昧性には、少なくとも北東アジアにおける安全保障協力の制度化の観点からは、積極面がない訳ではない。交渉の継続は、毎回最低限の「成功」が達成され、次回の実施が正当化されるのであれば、六者間の「協議の習慣」(habit of dialogue) を強化し、それを正規化する作用を果たしうるからである。サブ地域の安全保障制度の基本的内容はそのような協議を通じて徐々に明確化されてこよう。このような観点からは、六者協議の参加者の中でサブ地域の安全保障協力促進の必要性に関してコンセンサスが成立したのは重要な前進と言える。しかし残念ながら、その後の進展がこのような期待を裏切るものであったことは、2006年と2009年の2回にわたって北朝鮮による核実験が実施されたことから明らかである。

5. 中国の行動の一貫性と変化

9.11 テロの結果出現した新しい国際状況は地域の安全保障制度化に対する中国のさらなる積極性をもたらした。中国は引き続き上海協力機構の制度化を推進した。北朝鮮の核兵器開発をめぐる六者協議において中国は明らかに指導的役割を果たし、協議に基づくサブ地域安全保障制度の形成を意図していた。9.11 テロ以前は取り組みの消極性が顕著であった ARF においてさえ中国は非伝統的安全保障問題に関する協力や防衛当局者の会合 (ASPC) を提案することによってより積極的な姿勢を示した。しかしながら、このような問題と会合の形式の選択は中国が依然として主権問題に厳しく、「伝統的」安全保障問題に関しては ARF を依然として信頼醸成の段階に止めておく意向であることを示している。シャングリラ・ダイアログに中国が開始後5年にわたってランクの低い参加者しか派遣しなかったことは自国が決定的影響力や拒否権を持たない制度への参加に消極的であることをより明確に示している。

結論

以上の検討から、安全保障の地域的制度化に対する中国の対応に関して以下の結論が導かれる。

1. 中国は依然として主権の観念と内政不干涉規範に固執しており、それが地域における安全保障の制度化の障碍となっている。
2. 中国の積極性と影響力の間にはプラスの相関関係がある。
3. これらの特徴は中国が依然として安全保障制度を国益の観点からのみ捉えていることを反映している。中国は国際制度を、対内的には参加国が国益を追求して競争する場であり、(地域的制度的場合) 対外的には中国が非参加国に対して圧力をかける道具と捉えているのである。国際制度への参加を通じて諸国は狭隘な国益の追求を克服し、公共財の提供のために協力するようになるというリベラル制度主義論者の期待は中国によって裏切られていると言わざるを得ない。もちろん、中国のみがそのような国でないことは言うまでもない。

¹ 2005年春頃までの以上の顛末については、高木誠一郎「中国『和平崛起』論の現段階」、『国際問題』

² この点を強調したものとして、劉傑『機制化生存—中国和平崛起的戰略決策』(*Regimization: The strategic Choice in the Course of China's Peaceful Rise* [著者による英訳])、時事出版社、2004年。

³ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London: Yale University Press, 1968, pp.17-18.

⁴ *Ibid.*, p.22.

⁵ 宦郷「亜太地区發展与環太平洋合作」『太平洋地区發展前景和中国現代化』、中国財政經濟出版社、1985年、2ページ。

⁶ 『人民日報』1992年3月24日。

⁷ 「中国は永遠に覇を唱えない—錢其琛外交部長のASEAN外相会議での演説(1993年7月23日)」『北京週報』、第31巻第32号(1993年8月10日)、26ページ。なお、引用文中の「安全」は安全保障を意味する。

⁸ 中華人民共和國外交部外交史研究室『中国外交概覽 1994』世界知識出版社、1994年、571ページ。

⁹ Jusuf Wanandi, "ASEAN's China Strategy: Towards Deeper Engagement," *Survival*, Vol.38, No.3 (Autumn 1996), p.122.

¹⁰ 陳小功「世界正处在重要過渡時期」『世界知識』、1992年第1期(1月1日)、4ページ。

¹¹ 前掲論文、5ページ。

¹² 『読売新聞』、1997年3月14日。

¹³ 阿瑩「安全的合作与合作的安全」『人民日報』1997年7月16日。

¹⁴ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, London and New York: Routledge, 2001, p.1777.

¹⁵ Mely Caballero-Anthony, *Regional Security in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005, p.134.

¹⁶ 予防外交に関する中国の立場の詳細に関しては、Shi Chunlai, "Preventive Diplomacy and the Asia-Pacific Region," in Desmond Ball and Amitav Acharya (eds.), *The Next Stage*, Canberra: Strategic and Defense Studies Center, The Australian National University, 1999, pp. 173-186.

¹⁷ Amitav Acharya, *op.cit.*, p.177. 表現の変化を反映した公式文献として、"ASEAN Regional Forum (ARF) Concept and Principles of Preventive Diplomacy" (29 May

-
- 2002), <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/gis/gjzzyhy/2612/t15316.htm> 参照。
- 18 両協定の全文は公表されていない。要約については、中国現代国際関係研究所民族宗教研究中心編『上海合作組織』、時事出版社、2002年、270-271ページ参照。
- 19 「アラブ圏聯合声明」、前掲書、271-274ページ。
- 20 「上海五国国防部長会晤」、前掲書、278-281ページ。
- 21 「上海合作組織成立宣言」、前掲書、293-296ページ。
- 22 Jianwei Wang, “China’s Multilateral Diplomacy in the New Millenium,” in Yong Deng and Fei-ling Wang, *China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy*, Rowan & Littlefield. 2005, p.189.
- 23 前掲箇所。
- 24 Wang Jianwei, op.cit., p.180.
- 25 「上海協力機構成員外長非例行會議舉行」『人民日報』2002年1月8日。
- 26 “Main Events within Framework of the ‘Shanghai Five’, SCO”.
http://english.scosummit2006.org/en_bjzl/2006-04-19/content_62.htm.
- 27 “Hu Jintao Proposes a Convention for a Neighborly Relations”, 15 June 2006, Xinhua, http://www.scosummit2006.org/en_zxbbb/2006-06/15/content_717.htm.
The full text of the speech is available at
http://www.scosummit2006.org/ldrjh/2006-06/15/content_737.htm.
- 28 “Joint Communiqué of 2006 SCO Summit [full text]”, Shanghai, 15 June (Xinhua), http://english.scosummit2006.org/en_zxbbb/2006-06/15/content_746.htm.
- 29 “Tashkent Declaration of Heads of Member States of SCO”, 17 June, 2004.
http://english.scosummit2006.org/en_bizl/2006-04/20/content_104/html.
- 30 「上海合作組織各領域合作」
http://www.scosummit2006.org/bjzl/2006-04/20/content_125.htm.
- 31 “Declaration of the Head of Member States of Shanghai Cooperation Organization,” Astana, 5 July 2005. <http://www.sectsco.org/html/00500.html>.
- 32 英文テキストは”China’s Position Paper on Enhanced Cooperation in the Field of Non-Traditional Security Issues”, May 2002.
<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/gjs/gjzzyhy/2612/2614/t15318.htm>.
- 33 英文テキストは”Joint Declaration of ASEAN and China on Cooperation in the Field of Non-Traditional Security Issues at the 6th ASEAN-China Summit”,
<http://www.aseansec.org/13185.htm>.
- 34 「外交部發言人：我希望六方會談機制化」（2004年2月25日）
<http://www.people.com.cn/GB/guoji/1029/2358257.html>。
- 35 『毎日新聞』2004年2月25日
- 36 『朝日新聞』2005年8月28日。

2.中国の公共外交 (Public Diplomacy) : 批判的検討

中居良文
(学習院大学教授)

はじめに

中国の公共外交 (Public Diplomacy) とは何か? その目的や手段は我々の理解する公共外交と同じなのか・違うとすると何が違うのか・中国の公共外交は、国際社会における外交のあり方を変えるものなのか?

本論は以上の問いに、以下の3つの角度から取り組む。まず、現代国際社会における公共外交の定義と実例を概観し、中国の公共外交の「立ち位置」を明らかにする。欧米諸国は公共外交が平和的な国際環境を築く上で重要な役割を担うことを期待している。欧米諸国の知識人たちは、冷戦の終結と欧州共同体 (EU) の成立により、従来の国家間関係に大きな変化をもたらされ、独立した国民国家間の勢力均衡をはかるといった古典的外交手法は時代遅れになったと感じている。欧米諸国には、公共外交が古典的外交にとってかわり、将来の国家間関係を活性化するのではないか、という期待があるといっている。

中国の公共外交には、そのような理想主義的願望はほとんどみられない。公共外交はあくまで数多い外交手段の一つであり、中国にとって都合の良い国際環境を創るという広義の国家目標に奉仕するものである。国家主権の保護と国益追求という古典的な目的が、先端的・現代的な外交手段によって追求されるところに、現代中国の公共外交の最大の特徴がある。ここで我々は、中国が中国共産党の組織的遺産である宣伝工作の伝統と、最近注目を浴びている、いわゆるソフト・パワーの議論を公共外交の実践に巧みに取り入れていることをみるであろう。

次に、本論は中国が公共外交を実際にどのように遂行してきたのかを見ることにする。冷戦終結後、中国では2度の権力継承が起きた。1990年代中盤の鄧小平から江沢民への継承と、2000年代初頭の江沢民から胡錦濤への継承である。これら2つの政権が公共外交をどのような目的のために、どのような手段と方法を使って実行したのかを調べることにしよう。1990年代の中国にとって公共外交とは、体制の生き残りをかけた重要な外交手段の一つであった。2000年代に入り、中国が自己の体制維持に自信を強めると、中国の公共外交はそれまでの防御的性格を脱し、積極的に「中国モデル」を提唱するようになったというのがここでの分析である。

本論が扱う第三の視点は中国の公共外交が持つ構造的問題である。まず、本論は中国の公共外交が持つ国家中心主義的傾向を指摘する。現代中国の公共外交は、対象国の内政に干渉せず、経済利益を強調するという高度の政治的判断が前提されているがために、その担い手は党・政府でなければならない。党・政府主導の公共外交は確かに、特定の国に対しては、強い浸透力を持ちうるであろう。しかし、そこにはリスクがつきまとう。中国の対外イメージは、常に中国の国内政治の現状と対照されるからである。一般に、政治的抑圧はその国の文化的資源を枯渇させる。包容力のない硬直した官製文化は、魅力も浸透力にも欠ける。公共外交は現実とかけ離れた肯定的なイメージを相手方に持たせることはできないのである。

1. 公共外交をめぐる

(1) 欧米の主張

公共外交とは何かをめぐるのは、近年活発な議論がたたかわされている。基本的な論点はそれが従来の外交とどう違うのか、その目的は何か、その手段は何かというものである。まず、我が国における議論から始めよう。一般読者向けに書かれた日本の近著は、公共外交を以下のように定義している。

「公共外交とは、外交の目的を達成するためには、相手国の政府に働きかけるだけでは十分でなく、国民レベルに働きかけていくことが必要である、という認識に基づいて行われる政府の活動であり、政策広報としての情報発信、国際文化交流、国際放送がそれに含まれる。」¹

簡潔かつ有益な定義である。このうち、公共外交の要諦が相手国の「国民レベル」に働きかけることに関して異論はない。近年の国際的メディアの発達、インターネットの普及の結果、相手国の国民レベルの動向-その代表がいわゆる世論-が外交交渉に大きな影響を与えることは国際社会の共通認識であるといつてよい。

一方、この定義のように、公共外交の担い手を政府及び政府関係機関に限定すべきかどうかについては異論がある。自ら外交官である著者の一人は、政策に基づいて行われる活動と政策体系上の位置づけを持たない活動は区別すべきであるとの立場から、公共外交をもっぱら前者に限定している²。この立場は、著者が認めているように、欧米における議論とは趣を異にする。後述するように、この立場はすべての外交活動を党・政府の管理下におこうとする中国の立場に近い。ここでは、公共外交の担い手は誰かを巡る議論は現在進行中であり、世界的な共通認識はないということを確認しておこう。

公共外交を巡る欧米での最近の議論のなかで、中国との比較を行うために参考となりそうな論点は以下の4つである³。

①公共外交の担い手を政府に限定しない。

この議論によれば、国連やEUといった国際組織、NGO、国際的協議体、国際的企業もまた外交的機能を担い、スポーツ選手、音楽家、芸術家といった個人、更には仮想空間の住人たち、いわゆるネチズンもまた公共外交のアクターである。

何故公共外交の担い手を政府に限定しないのか？論者によれば、その理由は簡単である。政府の行動が相手国の社会に及ぼす影響力は弱いからである⁴。イギリスのブレア政権において公共外交の指南役を勤めたマーク・レオナードはより端的に以下のように主張する。

「政府が露骨に公共外交に関与すると、非生産的な結果に終わることがある。政府というものは相手を説得することが得意ではないからだ。相手国の人々が信頼する組織？それはNGOだったり、亡命者だったり、有名ブランドだったり、特定の政党だったりする？を通して活動するほうが信頼関係を築くには有効である。政府は自らのスポークス・パーソンにならないほうがよい。」⁵

これらの論者が論拠にしているのは、9.11事件後にアメリカがアラブ世界に対して開始した公共外交である。論者たちは、アラブ世界の住人たちが「反テロ戦争」を旗印に、対アフガン・イラク戦争を強引に進めたアメリカに対し、冷たい視線を注ぎ続けたことを重視する。アメリカ政府主導の対アラブ公共外交は、アラブ世界全体の対米不信感を払拭するどころか、むしろ増大する結果に終わった、と彼らは考える。

② 公共外交の目的は、多様な価値観の平和的共存であり、特定の国家利益や「普遍的価値」の実現ではない。

この観点もまた、欧米諸国が冷戦終結以後に経験した失敗に基づいている。最初の失敗は欧米諸国が冷戦の終結を西欧流の自由民主主義の勝利と勘違いしてしまったことである。この二つを結びつけたのは、フランシス・フクヤマが1989年に発表した「歴史の終焉」論である。自由民主主義が地球上を覆ってしまった以上、公共外交は不要となる。公共外交をやめてしまった欧米諸国が目にしたのは、湾岸戦争や9.11事件といった既存秩序への挑戦、それと西欧流の自由民主主義を共有しているとはとても思えない中国の台頭である⁶。世界は、「歴史の終焉」論が現実離れした幻想に過ぎなかったことを自覚するに至った。

第二の失敗は、世界には価値観の相違あるいは文明の違いが存在し、それらの違いは克服することができず、いずれ衝突に至るという宿命論を、一部の論者が信じてしまったことである。アメリカ政治学界の重鎮、サミュエル・ハンチントンがこうした宿命論の現代版である「文明の衝突」を1994年に発表したことの影響はやはり大きかった。湾岸戦争を経験した欧米諸国は、イランやイラクといったいわゆるイスラム圏の存在を不気味なものとして捉えざるを得なかった。そこにまた、西欧文明とは異なった文明を持つ中国が台頭してきた。ハンチントンは、いわゆる中国脅威論に理論的根拠を提供した。異なる文明間には衝突ではなく対話こそ必要だと論じたのは、イランのハータミー前大統領であった。

③ 公共外交は相互信頼の上に成り立つ活動であり、そのような信頼関係を築くには長い時間がかかる。

多様な価値観の平和共存をはかること、ある論者によれば、「異文化間に橋をかけること」⁷が遠大かつ困難な目標であることには異論がない。問題は、我々がこのような漠然とした目的の実現のために努力すべきかどうか、である。欧米の論者たちは、いわゆる外交活動が、信頼関係の構築というような長期的目標ではなく、より短期的な特定の政策の実現に向けられてきたことを知っている。パーマストンの残した金言、国家には永遠の友などはなく、あるのは永遠の国益だけ、は現代でも十分通用するからである。

公共外交と従来の外交はどのような関係に立つべきか。欧米の論者たちは公共外交の新しさを強調する。彼らにとって、公共外交は、宣伝、国家ブランド戦略、諸外国との文化交流、といった活動と区別される独自の活動である⁸。本論はこうした議論にこれ以上立ち入らないこととする。中国の公共外交との比較検討のためには、こうした議論は精密すぎるからである。ここでは、欧米の論者たちが主張するほど、公共外交と従来の外交の違いは明確ではないということを指摘しておこう。

④ 公共外交はソフト・パワーを活用すべきであり、ハード・パワーへの依存から脱却すべきである。

この主張はジョセフ・ナイらの「ソフト・パワー」の議論を公共外交に適用したものであり、ソフト・パワーの重要性に関して異論はない。しかし、世界はハード・パワーへの依存から脱却できるのであろうか。マーク・レオナードは、効率に応じた合理的な資源配分をすれば、脱却は可能だと主張する。レオナードによれば、

「最大の問題は外交担当者たちの組織文化と優先度にある。公共外交を従来の外交への単なる付け足しと考えてはならない。公共外交は多くの次元で、多くの参加者を巻き込む、外交担当者たちにとっての中心的任務となるべきである。」⁹

レオナードによれば、公共外交はこのような中心的な任務であるにも拘わらずその相対的費用は安い。一方、不測の事態に備えるためのハード・パワー、つまり軍事能力の相対的費用は高い。従って、現在軍事に費やしている資源の一部を公共外交に振り向けるだけで、効率は大幅に向上する。

(2) 「中国的特色」を持った公共外交

次に中国の指導者たちとその周辺の論者たちが、公共外交をどのように捉えているかをみることにしよう。中国の公共外交はある日突然我々の目の前に出現したわけではない。それは歴史的条件のなかで萌芽として発生し、成長し、特定の時期に姿を現した。以下にそうした歴史的条件をいくつか指摘してみたい。

先ず、中国は政治指導者がその気になれば、いつでも公共外交に転用できる文化的資産と伝統を持っていることを確認しておこう。外交の目的を達成するためには、相手国の政府に働きかけるだけでは十分でなく、国民を相手にしなければならないという認識は中国では古くから存在した。「四面楚歌」の故事にあるように、敵兵の戦意を削ぐために敵の故郷の歌を歌うといった策略は中国の古典に多く登場する。君主たちは仁や義といった価値を体現しなければならない。何故ならば、敵国の民は信望のある君主に統治されることを望み、従って英明な君主は戦わずして、敵国を手に入れることができるからである。いわゆる中華思想の源流ともいべき「華夷秩序」は中国の伝統文化の優位性を前提としていた。文化的優位性がある限り、公共外交の有効性は保持される。古代中国においては、戦争と外交、更には華夷秩序を合理化する世界観、は分離しておらず、公共外交は広義の外交の一形態として自然に存在していたと考えることができる。

我々は現代中国の為政者たちが、極めて自然に、あたかも古代社会の君主のように、相手国の国民に直接アピールする行動をとった例を挙げることができる。なかでも、中国の外交担当者たちに強い影響を残したのは、二つの成功例である。一つは、毛沢東・周恩来が繰り返し広げたいわゆるピンポン外交である。この一連の対米アピールによって、中国はアメリカの世論を味方につけ、中米国交正常化を促進することができた。二つ目の成功体験は、鄧小平が1978年から1979年にかけて行った一連の海外訪問である。なかでも、1978年末の訪日は、日本の世論を親中に向かわせ、日本からの経済援助を引き出すという大きな成果を挙げた。後述するように、江沢民と胡錦涛の公共外交はこれら二つの成功体験の再演に過ぎない。彼らは、時代の流行にあわせて、演出と舞台衣装を変えたのである。

中国の公共外交の第二の歴史的条件とは、その政治体制である。中国共産党の「領導」は外交においても貫徹されている。中国の外交アクターに関する最新の研究が指摘するように、中国の対外政策の形成に関与し、また影響を与えようとするすべての実体は党に從属しており、従って西側世界で使われている意味での「独立した関与者」は中国には存在しない¹⁰。こうした外交に対する政治支配を、欧米でよく使われる政治学の分析枠組みを使って表現するならば、それは例えば、「国家中心主義に基づく上意下達型の外交モデル」とか「国家戦略型外交」ということになる¹¹。

中国の場合、公共外交を含むすべての外交活動の中心を担う組織は国家・政府ではなく、党である点に注意が必要である。日本を含む欧米諸国とは異なり、政府は外交を一元的に支配してはいない。従って、本論冒頭に紹介したような政府を外交の主体とする見方では、党や軍の活動が漏れてしまう可能性がある。表面化してはいないが、例えば党の外交政策

決定機関である中央外事領導小組や政治局常務委員会が政府・外交部の決定を覆したり、差し戻したり、判断を先延ばししたりすることは充分起こりうる。また、政府とは横並びの関係に立つ軍が、政府とは独立した行動をとる可能性も残されている。

中国共産党の「領導」が貫徹されているということは、しかし、実際の公共外交が一本調子で単調であることを必ずしも意味しない。事実、欧米の研究者たちは中国が短期間のうちに、広範で、継続的かつ効果的な公共外交活動を繰り広げるようになったことを指摘している¹²。中国社会では多元化が進行しており、党の決定に影響を与えようとする主体の数は大幅に増加しつつある。最新の研究によれば、中国の対外政策の形成に関与し、また影響を与えようとする実体には、党組織、政府機関、解放軍の諸部門、大学、研究機関、国有企業、メディア、市民、なかでもネットを頻用するいわゆるネチズン、が含まれる¹³。

中国の公共外交の第三の歴史的条件はいわゆる宣伝工作の伝統である。アメリカ人の中国研究者、デイビッド・リンチは、現代中国はいまだに毛沢東時代の宣伝重視の姿勢を崩していないと主張する¹⁴。リンチによれば、中国の指導者たちは、人々の行動は、その思想を改造することによって変えうると信じている。それ故、党が民に対して教育・宣伝を行うことは党による統治を維持するために絶対に必要となる。リンチは、ハンチントンの議論を採用して、現在の中国の文化政策を「公共領域における強権主義 (praetoriaism)」¹⁵と呼ぶ。ここでの強権主義とは、文化的創造が市場原理に委ねられるのに対し、その成果が公共の福祉には向けられず、特定の政治的目標にのみ向けられる状態を指す。

我々の関心でいえば、リンチのいうような「公共領域における強権主義 (praetoriaism)」が現代中国の公共外交においても存在しているのかが、鍵となろう。この問題の分析は次節に譲り、次に我々は前節で挙げた欧米諸国における公共外交理解と中国のそれとの比較に進むこととしよう。前節の論点に対応する中国の公共外交の特徴は以下である。

① 公共外交の担い手は党、政府、軍の部門からなる公的主体である。政策の最終決定権限は党に属する。党、政府、軍の周辺には、企業、金融機関、地方政府、調査機関、メディア、ネチズンといった集団が存在し、それぞれの組織利害を実現するために公共外交に関与しようとしている¹⁶。どのような集団あるいは個人の関与をどの程度許すかの判断は、党中央、より具体的には共産党総書記に委ねられる。

こうした特徴は、中国の公共外交がかつてソ連邦を中心とする社会主義陣営に普遍的に存在した、硬直し、かつ形骸化した宣伝工作の延長上にあることを示唆する。しかし、その影響力は限られているものの、党、政府、軍の周辺に多くの組織集団が存在している状況は、欧米諸国と大差がない。従って、中国の党指導者が、特定の政策目標を達成するために、上からの公共外交を発動する可能性は常にある。

② 公共外交の目的は極めて明確である。それは、信頼でき、協力的で、平和を愛し、その巨大な人口の面倒をよく見る開発途上国という中国のイメージを対象国に植え付けることである¹⁷。

こうした目的は、欧米諸国が主張する「多様な価値観の平和的共存」と重複はしても、対立関係に立つものではない。つまり、欧米諸国は中国の公共外交の進展を妨げる積極的な理由を持たない。

③ 公共外交にとって、相互信頼は必要条件ではない。信頼関係は貿易や投資、あるいは援助といった経済活動によって比較的短期間で築くことができる。

ここで、欧米諸国が考える公共外交と中国の公共外交は大きく乖離する。そもそも、中国では外交活動は国家目標である経済発展の実現のための手段である。中国経済が「小康状態」に達するまで、外交は安定的な国際関係を維持しなければならない。公共外交もまた、この目標に全面的に奉仕する。公共外交は従来の外交を置き換えるものではなく、その活動を側面から支えるものである。

では、公共外交はどのように国家目標である経済発展を支えるのか？中国の公共外交担当者たちが現在実施している方策は以下のようなものである。先ず、中国が根本的な経済改革を実施し、その結果大きな経済発展を遂げたという事実をより多くの国に伝える。そして、中国がより多くの国と経済関係を持つことを望んでいるということ、またその場合相手国の内政に干渉する意図がないことを明確にする。中国のこうした「経済改革第一、政治改革第二」¹⁸モデルは、抑圧的な政治体制を持つ開発途上国にとって大きな魅力となっている。

次に、公共外交は中国が信頼でき、責任感のある経済的パートナーである、というイメージを伝達することができる。中国は、1997年のアジア金融危機を乗り越え、2001年にはWTOに加盟し、2003年にはASEAN諸国との貿易自由化協定を締結することにより、こうしたイメージを裏付けてきた。

最後に、公共外交は中国が国際社会の責任ある一員であるというイメージを宣伝することができる。こうしたイメージは例えば、北朝鮮の核兵器開発疑惑に対する六者協議の実施、IMFへの資金提供、ソマリア沖での海賊対策への関与、国連PKOへの参加、といった実際の行動によって強化される。

④ 公共外交にソフト・パワーを活用することに中国は極めて前向きである。但し、中国はソフト・パワーでハード・パワーを置き換えることには懐疑的であり、国益保護のためには、ソフト・パワーもハード・パワーも共に強化することが必要と考える。

中国が公共外交にソフト・パワーを活用することに積極的な理由は三つある。先ず、中国はソフト・パワーの源泉ともいえるべき豊富な文化資産を持っていると考えている。次に、中国はソフト・パワーを構成する先進技術は、比較的容易に学習可能だと考えている¹⁹。最後にソフト・パワーは、近い将来、ハード・パワーにおけるアメリカの優位をくつがえすきっかけになるのではないかと期待している。

次に、中国の指導者たちが公共外交をどのように実行してきたのかを検討しよう。

2. 公共外交の実践過程

(1) 江沢民の公共外交

1998年1月、江沢民は公共外交の実践に向けて舵を切る。公共外交推進役として、江沢民の上海時代の部下であった趙啓正を国務院新聞弁公室主任に起用したのである²⁰。以後、趙啓正は公共外交のいわば仕切り役を担っていく。国務院新聞弁公室は党中央の中央対外宣伝弁公室の機能を代行する組織である。江沢民自身は遅くとも1998年6月には党中央における外交政策の最高決定機関である、中央外事工作領導小組の組長に就任していた可能性が高い。中央対外宣伝弁公室はその後2001年頃までには7つの内局を持つ組織に拡大された。江沢民はいかにも党官僚出身の指導者らしく振る舞った。つまり、政策を実践に移す前にまず組織を固めたのである。

では、江沢民の公共外交の目的と対象は何だったのか。短期的な目的は同年6月に予定されていたクリントン大統領の訪中を中国に有利に演出することであった。江沢民は前年の10月に念願のアメリカ公式訪問を果たした。江沢民はホワイトハウスや議会主催の晩餐会といった公式行事に加えて、ハーバード大学で長い演説を行い、ペンシルバニア大学、ドレクセル大学を訪問した。ハーバード大学での演説は中国の古典からの引用を至る所にちりばめたものであった。つまり、江沢民は米国のエリートたちに、自分は「文人宰相」であり、反動的かつ冷酷な指導者ではないと訴えたのである。

江沢民の公共外交には中期的目標もあった。それは、訪米時の共同声明に盛り込まれた「建設的戦略パートナーシップの樹立に向けて努力する」という文言から、「に向けて努力する」という部分を取り払い、「建設的戦略パートナーシップ」を努力目標から現実へと転換することであった。この場合、公共外交の対象は米中関係の改善に慎重な議員と政府関係者たちであった。更に、江沢民はクリントン大統領の訪中を成功させることにより、長期的目標の達成に踏み出せると考えた。長期的目標とは、アメリカの一般市民の間に「米国と対等につきあえるアジアの大国中国」というイメージを植え付けることであった。クリントン大統領の訪中に際し、中国の外交担当者は訪中が前年の江沢民の訪米とつりあいのとれたものとなるよう、日程や訪問先に最後までこだわった。中国にとって好都合なことに、国内で女性アシスタントとのスキャンダルに悩まされていたクリントン大統領は、日本や韓国に立ち寄らず9日間にわたって中国に滞在するという中国側の演出に乗った。

米国にとって、この訪中の代償は大きかった。米国の政府関係者たちは以後あたかも「建設的戦略パートナーシップ」が既に存在しており、従って中国は米国と「対等」に扱われなければならないという中国側の主張に悩まされることになる。一方、日本と韓国は、クリントン大統領がいとも簡単に彼らの頭を越えて、中国との関係改善に踏み込んだことに警戒感を強めた。更に、クリントン大統領が上海で大学生たちとの質疑応答のなかで、台湾問題に言及したこと?いわゆる台湾に関する「三つのノー」発言-は、台湾政府に強い危機感を与えた。

クリントン大統領の訪中により、江沢民は「今や一大勢力となった中国は米国と対等のパートナーである」というイメージをかなり広範なアメリカ国民に浸透させることができたといえよう。この成功を受けて、1999年2月に開催された全国対外宣伝工作会議の席上で江沢民は包括的な対外イメージ戦略を打ち出した。江沢民によれば、対外宣伝工作者は以下のような中国イメージを「説明」し、「展示」しなければならない。

- ア 中国的特色を持った社会主義現代化を実現したというイメージ
- イ 改革開放政策を実行しているというイメージ
- ウ 覇権に反対し、国際正義を支持する平和的イメージ
- エ 世界の安定と繁栄に向けて努力しているというイメージ
- オ 法治国のイメージ

この決定がなされたタイミングは注目に値する。それは4月に予定されていた朱鎔基・首相訪米の2ヶ月前であり、3月末に予定されていた江沢民の欧州訪問の直前の時期である。つまり、江沢民はこれらの首脳訪問を、訪問国における中国イメージを改善するためのキャンペーンとして位置づけたのである。

江沢民の欧州向け公共外交は成功とは言い難かった。先ず真っ先に躓いたのは平和的中

国のイメージであった。中国は当時泥沼化しつつあったコソボ紛争に対し、それはユーゴの内政問題であるとし、NATOによる空爆を強く非難した。スイスやオーストリアの国民はそうした中国の立場を、台湾問題を抱える故の大国エゴと捉えた。ヨーロッパの世論は、内政不干渉原則にこだわる中国をコソボにおける虐殺を見殺しにするとんでもない国とイメージしたのである。江沢民一行は欧州各地で反中国デモの歓迎を受ける羽目になった。

一方、朱鎔基の対米公共外交は大成功であった。朱鎔基が8日間にわたる訪米でワシントンの政策担当者たちの対中イメージを大きく改善したのである。筆者は朱訪米の1ヶ月後にワシントンを訪問し、複数の議員スタッフたちと会見した。彼らは異口同音に朱鎔基は大統領スタッフや議員のみならず、ワシントンに巣くう古株のジャーナリストたちをも味方につけたと述べた。なかには、朱鎔基の勇氣と率直さに感銘を受けたと述べる米議会スタッフもいた。

1999年2月に江沢民が発動したイメージ戦略に基づく公共外交は短命に終わった。4月末と5月初頭に起きた二つの突発事件が江沢民に公共外交を追求する余裕を失わせたのである。突発事件の第一は4月25日に法輪功を名乗る集団が北京の中央政府の中核、中南海を無言で取り囲んだ事件である。この示威行動自体は極めて平和的なものであった。しかし、江沢民はこの事件を極めて深刻な共産党への挑戦と受け取った。なかでも、北京の公安当局が一説には2万人と言われるデモを察知できなかつただけでなく、党内に法輪功協力者がいたらしいことは江沢民を激怒させたと伝えられる。江沢民は夏に法輪功は政府転覆をはかる邪教集団であるとして徹底弾圧に踏み切った。江沢民が対外的に打ち出した平和な中国イメージは消え去り、反政府運動は厳しく処罰するといういわゆる「厳打」イメージが登場した。

突発事件の第二は、5月8日に発生したNATO軍による在ユーゴ中国大使館の爆撃事件である。クリントン大統領とNATO軍司令官はこの爆撃は爆撃対象を間違った誤爆であるとして謝罪した。しかし、江沢民はそうした説明を受け入れず、爆撃を中国に対する攻撃とみなしたのである。米中関係は一気に緊張した。中国の公式メディアはNATOとその作戦を実質的に担った米国の「野蛮な攻撃」に対する怒りで埋まった。爆撃で死亡した3名の中国人記者は「愛国者・人民英雄」となった。中国の平和希求イメージは「愛国中国」イメージへと変わったのである。

一方、在ユーゴ中国大使館爆撃事件は中国の公共外交に一つの転機をもたらした。江沢民・朱鎔基に替わって、当時副主席だった胡錦濤が新たな公共外交の担い手として登場したのである。それまで平和イメージを担っていた朱鎔基の影は爆撃事件とそれに続く反米ムードによって薄くなった。5月10日、胡錦濤はテレビに登場し米大使館への抗議デモを「愛国熱情」の表現であるとして一応認めた上で、抗議行動は社会秩序を乱すものであってはならないと強く警告した。反米デモは収束し、米中両国は7月までに爆撃被害者の補償に合意した。米中は、爆撃事件の6ヶ月後の11月WTOへの中国の再加盟につき合意に達した。

江沢民はイメージ戦略と公共外交の重要性に気づき、組織づくりを開始した。しかし、江沢民は平和を愛する中国というイメージを当面の対象国であるアメリカに根付かせることはできなかった。江沢民には、「愛国」・「厳打」イメージがつきまとったのである。中国の国益推進にとって有効な中国の対外イメージとはどのようなものかという問題に答えを

見つける作業は胡錦濤に先送りされた。

(2) 胡錦濤の公共外交

胡錦濤は1999年5月の中国大使館爆撃事件で外交の表舞台に登場した。しかし、胡錦濤の対外政策への関与は限定的であった。2000年から総書記としての任期の終わる2002年まで対外政策決定の頂点に立ち、中国の「顔」として振る舞ったのは江沢民であった。江沢民は2001年3月に海南島でアジア版ダボス・フォーラムともいうべき博鳌（ボーアオ）アジアフォーラムを主催した。2001年9月11日に米国で同時多発テロ事件が発生すると、ホワイトハウスへ電話し中国人民を代表して哀悼の意を捧げたのも江沢民である。江沢民はまた、10月の上海APEC首脳会談を主宰し、会談に日帰りで駆けつけたG.W.ブッシュ大統領に反テロ協力を約束した。

その年の年末には党総書記となることが決まっていた胡錦濤は、2002年2月に訪中したG.W.ブッシュ大統領の案内役を勤めたほか、2002年5月には自ら訪米した。しかし、江沢民は外交の表舞台から容易に降りようとはしなかった。米中協力を米国民に強く印象づけたのは、2002年10月に行われたテキサス州クロフォードのG.W.ブッシュ大統領私邸での米中首脳会談である。江沢民はこの会談にトップとして臨むため、第16回党大会の開催を遅らせた。

権力継承から1年が過ぎた、2003年、胡錦濤はようやく自らのイメージ作りに取り出した。外交部長の李肇星は12月15日付けの『人民日報』に掲載された「新しい局面を創造し、新たなイメージ（形象）を打ち立てよう」と題された記事で、胡錦濤は以下のようなイメージを持つようになると指摘した。

- ア 新世代の指導者イメージ
- イ 開放イメージ
- ウ 務実イメージ
- エ 親民イメージ

これらのイメージのなかで興味深いのは務実イメージである。務実という表現は、辞書の定義では「具体的な作業に従事すること、事実を研究し虚名を求めない」ということを意味する。しかし、中国政治の文脈で「務実」が論ぜられる場合、それはイデオロギーやスローガンに拘泥せず、実利を優先するというリアリストの立場を代表する。中国で一貫してこうした立場を主張してきたのは王緝思・社会科学院米国研究所長である。王緝思が批判してきたのは、古くは毛沢東ばりの革命外交であり、ハンチントンらの文明の衝突論であり、その派生形である「中国脅威論」である。王緝思は2003年1月に中央党校の戦略研究所所長に就任した。

2003年から2004年にかけて、中国では二つの議論が表面化した。いわゆる対日新思惟と和平崛起論の提起である。対日関係新思惟論の口火を切ったのは、2002年12月号の『戦略与管理』誌に掲載された人民日報記者・馬立誠論文である。2003年に入ると時殷弘と馮昭奎が加わって多様な論議に発展した。これらの論客たちはいずれも彼らの発言と政府の意向とは関係がないと証言している。しかし、状況証拠は胡錦濤政権が少なくともこれらの議論が展開されることに暗黙の了承を与えたことを示している。

対日新思惟は胡錦濤がつくろうとしていた指導者イメージに合致したものであった。第一は新思惟と胡錦濤が共有する「新しさ」イメージである。対日関係の場合、新しいイメ

ージとは1998年11月の江沢民訪日にまつわる負のイメージを払拭するものでなければならない。江沢民はいわゆる「歴史問題」を繰り返し持ち出すことで日本の世論の不興を買った。幸いにも江沢民よりも一世代若く、戦争を知らないで育った胡錦濤は労せずして新しいイメージを持っていた。胡錦濤は2003年5月ロシアのセントペテルブルグで小泉首相と会談した際、会談の冒頭でSARS問題への日本の協力に感謝の意を表明した。目立たない行動ではあるが、日本の世論は中国の新指導者のイニシアチブに大いに期待した。

胡錦濤と対日新思惟が共有する第二のイメージは「開放」イメージである。対日新思惟は予想されたように、中国国内で多くの議論を引き起こした²¹。ここではその詳細には立ち入らないが、対日新思惟は中国の論壇に一種の「百家争鳴」状態をもたらした。それまで、対日政策をめぐる論議は中国国内のいわゆる日本専門家が独占している状態が続いていた。しかし、最近では例えば王逸舟のような本格的な国際政治研究者が論議に参加するようになった。2004年7月には共産党機関紙の『人民日報』が日中間の諸問題について特集記事を組み、概要とはいえ日本側の論者の見解を中国側の論者の見解と併記して掲載するという試みを行った。

対日新思惟が胡錦濤の対日公共外交の一つの試行だとすると、いわゆる和平崛起論は対象国を限定しない包括的な公共外交を模索する試みだと言ってよいであろう。和平崛起論を提起したのは胡錦濤本人ではなく、中央党校で胡錦濤校長の下で1997年以来副校長を務めた鄭必堅である。鄭必堅は2003年11月の博鳌（ボアオ）フォーラムで、始めて和平崛起という表現を使って中国の発展戦略の全体像を提示した²²。和平崛起論の概要がいったん中国の国内メディアで報道されると、国内の論壇で賛否両論が巻き起こった。発展戦略の基本構想が和平崛起ならば、つい前年の党大会で指導思想とした江沢民の「三つの代表」はどうなるのか。台湾問題を抱える中国が和平を謳って良いのか。崛起という言葉は中国に対する無用の脅威感を与えるのではないか。和平崛起論は対日新思惟とは比較にならないほど大規模な「百家争鳴」状態をもたらしたのである。

胡錦濤はこうした混乱をどのように收拾したのであるだろうか。公式資料は胡錦濤が江沢民との妥協をはかったことを示している。2003年12月7日に開催された全国宣伝思想工作会議において、胡錦濤が強調したのは江沢民のスローガン、「三つの代表」である。つまり、党は江沢民の重要思想を具体的な宣伝工作のよりどころとすることを確認した。一方、胡錦濤は和平崛起という言葉は一切使わず、代わりに「科学理論指導」と「強大世論力量」を宣伝部門の任務とした。そして、この「強大世論力量」への言及のなかでイメージという言葉が出てくる。胡錦濤によれば、対外宣伝の任務とは「わが国の国際事務に対する主張を正確に宣伝し、国家利益とイメージを維持する」ことに他ならない。中国は「国際的地位にふさわしい対外宣伝世論力量」を養成せねばならず、そのためには「新思路、新方法、新途径、新成效」を取り入れ、宣伝を「実際、生活、群衆」に密着（原文、貼近）したものとしなければならない。

ここで、胡錦濤が発展戦略の総論としては「三つの代表」を堅持しつつも、対外宣伝という各論では「新しさ」と「親民」という二つのイメージを打ち出そうとしていることが判明した。その後和平崛起という言葉は少なくとも党や政府の公式見解からは姿を消した。2004年夏の上海と北京における筆者の聞き取り調査では、和平崛起についての研究・討論は継続して行われているものの、公式な場で和平崛起という言葉を使うことは「奨励され

ていない」という状態であった。誰が和平崛起論の進展に水を差したかは想像するに難くない。2004年2月27日付け『人民日報』は軍服姿の江沢民が1998年3月に軍事科学院を視察したときの写真を一面に掲げた。あたかも、胡錦濤の提唱する和平イメージと並んで、愛国イメージもまた厳然と存在することを示す如くである。

中国の指導者にとって、言論の「百家争鳴」状態は懸念材料である。それは、政権にとって不都合な内部告発を誘発するからである。2003年春のSARS事件はその危険性を告発した、一介の老医師蔣彦永を一躍有名人にした。また、北京大学新聞メディア学院助教授焦国標はネット上で痛烈な中央宣伝部批判を繰り広げた。これらの内部告発はいずれもインターネットを通じて中国内外に瞬時に拡散した。中国政府が情報を管理しようとするほど、これら一部の内部告発者に全世界が注目する構図が存在する。

2004年、胡錦濤は言論の「百家争鳴」状態を収束させた。胡錦濤の情報管理手法は江沢民とさほど変わらない。対日新思惟論者や和平崛起論者たちの有力な発表の場であった『戦略与管理』誌は2004年末停刊に追い込まれた。SARS事件の内部告発者蔣彦永医師は2004年の夏には軟禁状態に置かれた。また、中央宣伝部は宣伝部批判を行った焦国標ら6名の学者たちの見解を報道することを禁止した。

胡錦濤の狙いが、国内での思想的締め付けを緩和することにより、海外での中国イメージを改善しようとすることにあったとしたら、その狙いは極めて不完全にしか実現されなかった。胡錦濤も江沢民と同様に、思想の解放が党・政府批判に直結することを恐れたのである。彼等はいまだに天安門事件の影に怯えているのである。

胡錦濤の新イメージ戦略はうまく機能しなかったが、現在の中国は公共外交を進める上で、江沢民時代と比べ、圧倒的に有利な立場にある。何よりも、中国は中国式の経済発展モデルに強い自信を持つようになった。そもそも米中経済関係は互惠・補完的な基本構造を持っていたが、1990年代を通じて、中国はアメリカからの経済制裁に曝され続けた²³。江沢民はたとえそれがいわれのない嫌疑であろうとも、アメリカ議会やメディアの反中キャンペーンに敏感に反応せざるを得なかった。外資に依存した経済発展を続けていた中国にとって、対中投資が枯渇することはなんとしても避けねばならなかったからである。

2001年の中国のWTO加盟と9.11事件が、アメリカに対する中国の神経質な対応を不要にした。中国は諸外国からの一方的経済制裁に曝されることはなくなったし、アメリカの発動した「反テロ戦争」に加担することによって、名実ともにアメリカのそして世界の「戦略的パートナー」となったのである。イラク戦争の泥沼化がはっきりとした2005年には、中国を形容する新たなキーワードが登場した。当時のゼーリック米国務副長官が中国に対して使った「責任ある利害関係者 (responsible stakeholder)」という言葉がそれである。これは遂に覇権国アメリカが、中国を脅威ではなく、利害を共有する仲間と見なし始めたことを意味する。2007年には、欧米の学者を中心に、これからの世界は米中二国が差配することになるといいういわゆる「G2論」が登場した。

公共外交が目指す次なる目標は何か。それは、中国が強い自信を持つ中国式の経済発展モデルを全世界に向けて売り込むことに他ならない。1999年に江沢民が「走出去 (外に打って出よ)」キャンペーンを開始した時、それは単なるスローガンに過ぎなかった。しかし、9.11事件後、アメリカと欧州諸国の関心がアフガン・イラク戦争に釘付けとなり、日本経済が停滞を続けるなかで、経済発展の望む開発途上国にとって、中国式の経済発展モデル

は現実的かつ魅力的な選択肢となったのである。

2002年に中国が整理・公表したいわゆる「新安全保障観」は、公共外交と対外経済進出を、中国の安全保障にとって必要不可欠な手段として位置づけた。公共外交は、中国脅威論を打ち消したり、人権の概念について反論したりする防衛的なものから、中国の成功を世界にアピールするという積極的任務を与えられた。

胡錦濤国家主席は、1942年生まれであり、戦争も革命も経験していない。世界の対中イメージを決定的に悪化させた、1989年6月の天安門事件にも直接関係していない。そうした若く、新しいリーダー像は、「開放的で明るい中国」というイメージを海外に訴えるにはうってつけである。2002年11月、中国の新指導部は全員背広にネクタイ姿で海外の記者団の前に登場し、その様子はテレビでライブ中継された。彼らの略歴も公開された。指導部の海外訪問は活発化し、胡錦濤国家主席はアメリカだけでなく、欧州、アフリカ、ラテンアメリカを定期的に訪問している。APEC首脳会談やG20等のいわゆるマルチの場への出席を含め、中国の対外イメージ戦略は「全方位化」し「グローバル化」しているといっただろう。胡錦濤国家主席にとって、公共外交の最大のイベントは2008年8月の北京オリンピックであった。膨大な出費や、過度と思われる愛国主義の発露にも拘わらず、中国の指導部は明らかにオリンピックを大成功と考えている。

しかし、世界が中国を仲間として全面的に受け入れたわけではない。中国は世界が抱きしめるにはあまりにも巨大すぎ、多様すぎるのである。中国経済の目覚ましい発展は、周辺の中小国家に、羨望をはるかに越えた、恐怖心を巻き起こしている。安価に大量に生産される中国製品は、発展途上国の国内産業を破滅に追い込みかねないからである。資源輸入大国となった中国が世界中の資源を買い占めてしまうのではないかという声も上がり始めた。中国人民大学の金燦榮教授は、欧州や日本は中国に対する優越感を失うという「苦しい心理調整」を経験しているとみる。世界は「中国台頭」という事実と直面し、困惑しているといっただろう。

ここに中国の公共外交の新たな目標が存在する。大国となった中国は、世界の誤解、嫉妬、猜疑心を解くために、世界と協調する姿勢をより強く、より効果的に打ち出さなければならぬ、というわけである。

3. 中国の公共外交の限界

最後に中国の公共外交の限界、中国風に言うところ「内的矛盾」、に触れておこう。

まず、公共外交の継続性に疑問がある。これまで、中国を公共外交に突き動かしてきたのは、指導層が持つ危機意識であった。鄧小平の「十六字方針」は、天安門事件とソ連邦の崩壊という危機的状況の産物である。危機意識が薄らげば、公共外交の矛先は鈍くなることが予想される。不安な兆候は既にある。2009年3月には、中国は既に大国であり、アメリカの意向など気にせず、堂々と振る舞うべきだと論ずる『中国不高興（中国は喜んでいない）』がベストセラーになった。中国指導部の中にも、鄧小平の「十六字方針」など時代遅れだと主張する人々がいても不思議ではない。2009年の春から秋にかけて、中国はその対外政策をより積極的に国益を追求するという方向に転換した可能性が高い。最近の尖閣諸島付近での漁船衝突事件に対する中国の対応に、そうした強硬方針の影響を見ることができる。

次に、中国の公共外交が現代版宣伝工作として進められている点が問題である。公共外交が短期的な外交目標を達成するための道具として使われた場合、信頼関係の醸成といった長期的目標は犠牲となりやすい。何故ならば、現実の外交活動は時に矛盾に満ち、必ずしも連続性がなく、政策担当者の資質や好みに影響されるからである²⁴。また、宣伝工作とは本質的に情報の一方通行であり、宣伝された中国のイメージに対する諸外国の国民のフィードバックは保証されない。中国が諸外国からの反応にドアを閉ざしている場合、中国が宣伝しようとしているイメージと現実とのギャップは拡大していく。当然のことながらイメージと現実は違う。この問題は中国だけでなく、すべての国が抱えている。しかし、公平に見て中国はこのギャップがかなり大きい国の部類に入るであろう。そうしたギャップは存在する現実の苛酷さに由来するが、それだけではない。苛酷な現実を美しいイメージで隠蔽しようとする意図がある場合、ギャップはより鮮明なものにならざるを得ない。

最後に、中国の公共外交が提供する内容（コンテンツ）そのものに問題がある。オリンピックや宇宙開発を進めている中国が、国際協力となると途端に開発途上国として振り舞い出すのは、どのように料理しても良い宣伝材料にはならない。更に深刻なのは、党・政府主導の情報発信には、発信する内容を魅力的かつ豊富にする手立てが欠けている点である。欧米諸国における公共外交は、上述したように固有の問題を抱えている。しかし、ことコンテンツの魅力と豊かさに関しては、公開討論と独立したアクターたちのネットワークによって発信する内容を練り上げるやり方の優位性は揺らがない。

（了）

1 金子将史、北野充編著『パブリック・ディプロマシー：「世論の時代」の外交戦略』PHP 研究所 2007年 15 ページ。

2 同上書 26 ページ。

3 Jan Mellissen ed., *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. London: Palgrave Macmillan, 2005; Mark Leonard, Catherine Stead, and Conrad Smewing. *Public Diplomacy*. London: The Foreign Policy Center, 2002; Mark Leonard. *What Does China Think?* New York: Public Affairs, 2008.

4 Jan Melissen, “The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice,” in Jan Mellissen ed., *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. London: Palgrave Macmillan, 2005. p. 15.

5 Mark Leonard, *Public Diplomacy*. London: The Foreign Policy Center, 2002. p. 7. 中居訳。

6 Mark Leonard. *What Does China Think?* New York: Public Affairs, 2008. p. 96.

7 Jan Melissen, “The New Public Diplomacy,” p. 15. 中居訳

8 Jan Melissen, “The New Public Diplomacy,” pp. 16-25.

9 Mark Leonard, *Public Diplomacy*. p. 95. 中居訳。

10 リンダ・ヤーコブソン、ディーン・ノックス 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 6 ページ。

11 Ingrid d’Hooghe, “Public Diplomacy in the People’s Republic of China,” in Jan Mellissen ed., *The New Public Diplomacy*, p. 89. 中居訳

12 Mark Leonard, *Public Diplomacy*. pp. 93-99; Ingrid d’Hooghe, “Public Diplomacy in China,” p. 88.

13 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—誰がどのように決定しているのか』6 ページ。

14 David Lynch, *After the Propaganda State: Media, Politics, and “Thought Work” in Reformed China*. Stanford: Stanford University Press, 1999. p. 5.

-
- 15 同上。
- 16 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-誰がどのように決定しているのか』6 ページ。
- 17 Ingrid d’Hooghe, “Public Diplomacy in China,” p. 88.
- 18 Mark Leonard, *Public Diplomacy*. p.96. 中居訳
- 19 中国政府は 1989 年 6 月の天安門事件で傷ついた中国の対外イメージを改善するために、欧米最大の広告業者の一つ、Hill & Knowlton を雇ったといわれる。Ingrid d’Hooghe, “Public Diplomacy in China,” p. 92.
- 20 趙啓正は文革終了後一貫して上海で過ごし、工場技術者から上海市工業委の書記、上海市委組織部長、上海市副市長と出世してきた人物である。その経歴は江沢民と似ている。趙啓正は鄧小平が「南巡」を行った 1992 年からは浦東新区工作党委書記を勤めた。上海に長かったこともあり日本人ビジネスマンや記者に知り合いが多い。党中央へのデビューは 1998 年 1 月の中央対外宣伝弁公室副主任が始めてであり、2002 年の第 16 回党大会で中央委員となった。
- 21 当然議論の中には反新思惟論もある。例えば清華大学の崔保国は対日新思考とは日本を理解せぬ一部の中国人の空想であり、「単なる美しき幻想」に過ぎないとしている。2003 年 12 月 21 日「未来に向かう日中関係」シンポジウムでの発言。
- 22 高木誠一郎「中国「和平崛起」論の現段階」『国際問題』2005 年 3 月 No. 540 31-45 ページ。
- 23 大橋英夫「米中経済関係の基本構造」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 122-140 ページ。
- 24 Jan Melissen, “The New Public Diplomacy,” p. 15. 中居訳

3. 中国の経済外交

——WTO ドーハ・ラウンド交渉の事例——

大橋英夫
(専修大学教授)

はじめに

現代の国際関係では経済問題が主要な争点となり、国際関係の新たな動因となっている。中国外交といえば、これまで古典的なパワー・ポリティックスに特徴づけられてきた(岡部 1996)。しかしグローバル化の波は中国外交にも多大なインパクトを与えており、今日では経済外交という概念が定着しつつある¹。

趙進軍編(2010:3-12)は、中国の経済外交を取り巻く変化として、次の6点を指摘している。すなわち、①地位の上昇:付属から主体へ(「地位提升:从附属到主体」)、②構造の最適化:隔離から互動へ(「结构优化:从隔离到互动」)、③対象の拡大:一辺倒から全方位へ(「对象扩大:从一边倒到全方位」)、④領域の拡大:単線からマルチ・ルートへ(「领域扩大:从单线条到多渠道」)、⑤レベルの上昇:バイからマルチへ(「层次完善:从重双边到重区域」)、⑥戦略の転換:導入から進出へ(「战略转型:从引进来到走出去」)である。

たしかに、現代の中国外交の特徴を的確に捉えた指摘といえよう。しかも2008年のリーマン・ショック以後は、グローバル化に伴うリスクの上昇、貿易摩擦の激化、グローバル・インバランスの拡大、資源・エネルギーのボトルネックの顕在化、気候変動・環境圧力の増大など、中国の経済外交は新たな課題に直面している。

本論では、「経済外交の最重要組成部分」(趙進軍編 2010:125)である対外貿易分野を取り上げる。ただし、中国で発行されている各種資料をみる限り、この分野における中国の主たる関心は保護主義の台頭や貿易摩擦に集中している²。これに対して本論の関心は、中国の台頭に伴う国際関係の構造的変化や国際レジームの変容にある。そこで本論では、世界貿易機関(WTO)の新ラウンド交渉、いわゆるドーハ・ラウンドを事例として取り上げ、ここから中国の経済外交の特徴を考察することとする。

1. ドーハ・ラウンド交渉の経緯

(1) ドーハ・ラウンド交渉の背景

まずWTOの閣僚会議³を中心にドーハ・ラウンドの経緯を確認しておこう⁴。

WTO成立後初の閣僚会議(1996年12月:シンガポール)では、関税と貿易の一般協定(GATT)期に実施された協定の検証作業や新たな国際機関として設立されたWTOの役割の確認作業が行われた。同会議で特筆すべきは、情報技術(IT)製品の関税撤廃を定めた「情報技術製品の貿易に関する閣僚宣言」(ITA)の採択と、投資、競争政策、貿易円滑化、政府調達 の透明性の4分野(「シンガポール・イシュー」)が検討対象として提起されたことである。

第2回閣僚会議(1998年5月:ジュネーブ)は、GATT発効50周年を記念したものであったが、折からのアジア通貨危機のもと、市場開放と保護主義反対が宣言され、新ラウン

ド立ち上げの動きが始まった。

第3回閣僚会議（1999年11～12月：シアトル）では、WTOは反グローバル主義の標的にされ、WTOにおける発展途上国の発言力が急速に高まった会議として記憶されている。新ラウンドを目指したものの、その包括範囲、農業交渉の目的（関税引き下げ、市場アクセス、それとも補助金削減か）、アンチ・ダンピング措置を交渉対象とするかをめぐって、議論が紛糾した。しかも途上国は、上記の「シンガポール・イシュー」や「貿易と労働」に関して、反対の立場を明確にした。

（2）ドーハ・ラウンド交渉の開始

第4回閣僚会議（2001年11月：ドーハ）では、中国と台湾の加盟が実現した。ドーハ・ラウンドの形成過程に中国が関与することは、WTOと中国の双方にとってきわめて重大な意義をもつ。中国の加盟を追い風として、途上国の発言力はさらに強まった。まず途上国も貿易自由化の利益を享受すべきであるという観点から、ドーハ・ラウンドの正式な名称は「ドーハ開発アジェンダ」（DDA）とされた⁵。また「貿易と労働」は議題から削除された。さらに「シンガポール・イシュー」を議題とするか否かは、次回の閣僚会議に先送りされた。

2度の閣僚会議において新ラウンドの立ち上げが失敗に終わると、WTOそのものの信頼性にも影響するという危機感から、ドーハ・ラウンド交渉は2005年1月1日を期限として開始されることとなった。しかし、これが「同床異夢」の交渉となったことはいうまでもない。まず農業・非農産品の関税引き下げとサービス自由化をさらに進めると、その対象は途上国が中心となる。そこで、GATTのウルグアイ・ラウンドまでの多角的交渉で関税引き下げは十分進展したことから、新ラウンドはルールなどの議論に集中すべきであるという反論がなされた。関税引き下げに議論が集中すると、途上国は譲歩を迫られるだけとなるため、交渉分野、つまり取引材料を広げておくべきであるという思惑もみとれる。一連の議論の底流には、ウルグアイ・ラウンドの利益は先進国だけが享受することになったので、新ラウンドでは途上国もより多くのメリットを享受したいという主張があった。

結局、交渉の場はジュネーブに移され、次のようなスケジュールが設定された。第1に、農業関税削減方式などを定めるモダリティ（共通ルール）は、2003年3月末までに合意し、包括的な譲許表案を第5回閣僚会議に提出する。第2に、非農産品市場アクセス（NAMA）交渉は、2003年5月末までに合意する。第3に、サービス交渉は、2002年6月末までに初期要求、2003年3月末までに初期オファーを提示する。

（3）ドーハ・ラウンド交渉の難航

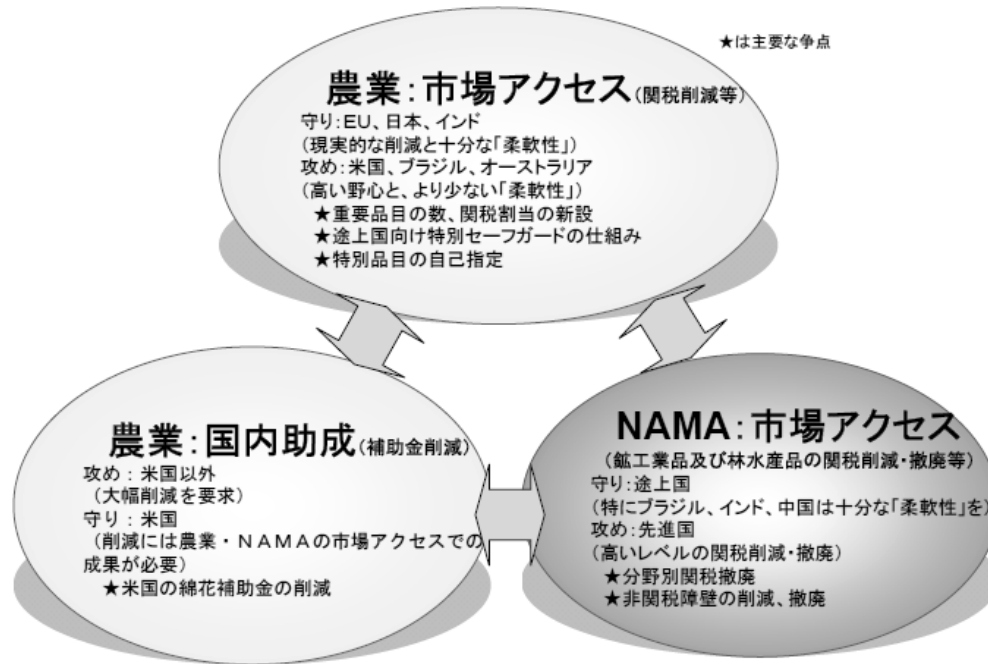
ドーハ・ラウンド交渉は、次のような点をめぐって難航をきわめた（図1、図2）。

第1は、農業分野をめぐる対立構造である。農産品輸出国はさらなる市場アクセスの改善を、途上国は先進国における関税、国内支持、輸出補助金の削減を、後発開発途上国（LDCs）は削減義務の免除を求めた。また市場アクセスに関しては「守り」の姿勢をとるが、国内支持削減に対しては「攻め」の立場をとる加盟国も存在し、利害関係は複雑に交錯した。ここで、米国とEUが農業モダリティに関する共同提案を提出した。ウルグアイ・ラウンド交渉時の米国とEUによるブレア・ハウス合意が、農業交渉を打開したという先例になった

ものである。ところが、農産品輸出国、途上国、市場アクセスで「守り」の加盟国が、いずれもこの提案に反対した。さらにブラジル、インド、中国を含む主要途上国グループ・G-20⁶の相次ぐ提案により、意見の収斂は事実上不可能となった。

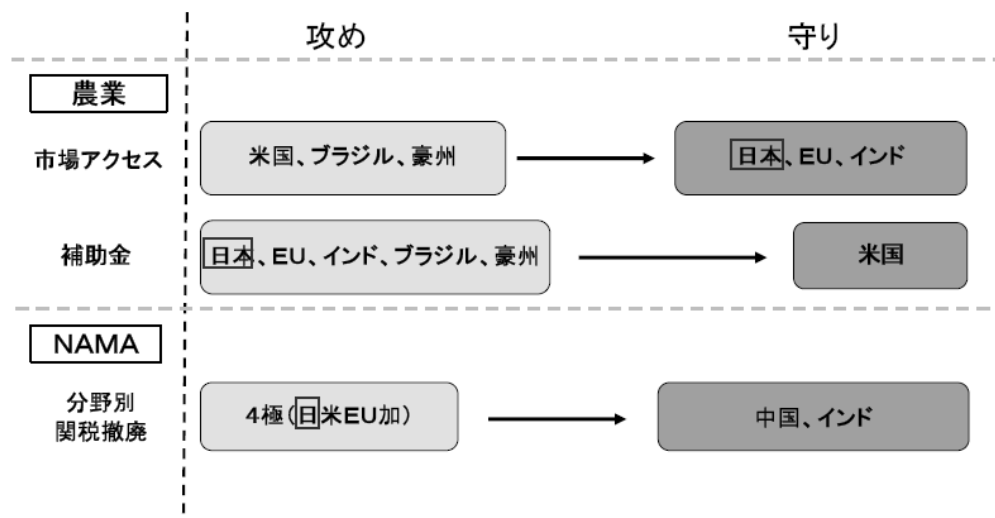
第2は、非農産品合意の難航である。もっとも、農業、サービスと異なり、この分野はもともと交渉期限が設定されていないために、交渉難航はある程度予想されていた。

図1 WTOドーハ・ラウンド交渉の相関図（農業・NAMA）



資料：財務省（2010）。

図2 WTOドーハ・ラウンド交渉の主要論点を巡る攻防



資料：経済産業省（2008）。

第3は、先進国と途上国の対立構造である。まず、「シンガポール・イシュー」については、新たな負担の回避を望む途上国が交渉そのものに入ることに反対した。また知的財産権（TRIPS）では、たとえば、「ボルドーのワイン」に象徴される地理的表示の保護強化、さらに貿易救済措置に対する規律の強化については、必ずしも先進国 vs 途上国という対立構造にあるとは限らないが、積極派と消極派との対立が深まった。

（4）ドーハ・ラウンド交渉の決裂

第5回閣僚会議（2003年9月：カンクン）は、ドーハ・ラウンド交渉の合意が見込まれないまま開催され、特別の待遇を求める途上国と先進国の対立が先鋭化した。「シンガポール・イシュー」の対立を契機として、交渉そのものが打ち切りとなった。また同会議前後に形成されたG-20の影響力が高まり、GATT期から続いた先進国主導の交渉スタイルはついに終焉を迎えた。結局、2004年8月1日の一般理事会の決定「2004年7月枠組み合意」に基づき、第1に、交渉期限を2005年12月の第6回閣僚会議（香港）にまで延長すること、第2に、「シンガポール・イシュー」は貿易円滑化のみを交渉対象とし、他は交渉を凍結することで合意がなされた。

第6回閣僚会議（2005年12月：香港）では、第1に、「枠組み合意」で決定された農業・非農業のモダリティについては、2006年4月末を期限として先送りすること、第2に、後発途上国の全産品に対して無税無枠を供与することで合意がなされた。しかし、ドーハ・ラウンド交渉の進展はみられなかった。

その後、2006年4月末までに、農業・非農業のモダリティに関する合意が達成されることはなかった。同年7月の非公式閣僚会合（ジュネーブ）では、次のような理由から、農業・非農産品のバランスが新たな争点となり、合意形成はさらに困難となった。第1に、GATT以来、引き下げを続けてきた非農産品とウグルグアイ・ラウンド後の農産品とは同列に考えられないこと、第2に、農業分野は国内政治的に敏感であり、農業と非農業分野の取引はきわめて困難であること、第3に、「開発」を理由に大幅な柔軟性が認められると、農業と非農業のバランスは成立しえないこと、以上のような議論が繰り返された。

このような状況を鑑みて、ラミーWTO事務局長はドーハ・ラウンド交渉の中断を勧告し、一般理事会の支持を得て交渉は中断された。また次回の閣僚会議を招致するホスト国の立候補もみられなかった。

2. WTOの意思決定と交渉の決裂

（1）WTOの意思決定過程

中国はWTO成立後の新規加盟国のひとつである。しかしドーハ・ラウンド交渉を通して、また世界経済・貿易における中国経済の台頭を背景として、WTOの意思決定過程において中国の地位は急速に高まった。

まずWTOの意思決定は、加盟国はすべて当事者として連帯して実施に責任を負うというコンセンサス方式を原則としている。安易な多数決に依存すると、決定の正当性を認めずに実施を怠る反対国が出現する可能性があること、また単純な過半数はむしろ主要国の意向が排除される可能性もあることからとられている原則である。

その他の慣行としては、第1に、加盟国主導のボトムアップ方式があり、事務局はイニシアチブを発揮しないという伝統がある。第2に、FIT (full participation, inclusiveness, transparency)が尊重される。これは、ウルグアイ・ラウンドに積極的に関与しないまま、決定を押し付けられた、あるいは第3回閣僚会議の議論から締め出されたという途上国の不満を反映したものである。

そして、コンセンサス方式に基づく意思決定過程は、次のように同心円的になされる。第1は、公式全体会議であり、全加盟国が参加する各種委員会・理事会の公式会合である。第2は、非公式会合であり、全加盟国が参加するが、公式全体会議と異なり、議事録がないために自由な発言が保障され、実質的な議論の場となる。第3は、いわゆる「グリーン・ルーム会合」であり、一部主要加盟国・関心国グループを代表する少数国会合を意味する。WTO 事務局長が主催し、実質的な交渉や文言の調整がなされる。第4は、さらに少数国、あるいは二国間の会合である。

この少数国会合の参加国は、20世紀末までは Quadrilaterals や Quad と呼ばれ、カナダ、EU、日本、米国の先進4カ国・地域を意味した。ところが、ドーハ・ラウンド交渉以後、途上国の台頭に伴い、この構図は大きく変化した。少数国会合の参加国は G-6、あるいは New Quad、FIPS (Four/Five Interested Parties)、Quint などとも呼ばれ、豪州 (ケアンズ・グループ代表)、ブラジル (途上国代表)、EU、インド (途上国代表)、日本 (欧米とならぶ3極、あるいは食料輸入国グループ・G-10 代表)、米国の6カ国・地域からなり、モダリティ合意はこの G-6 で交渉がなされた⁷。

そして、2008年7月の非公式閣僚会合 (ジュネーブ) では、農業・非農産品のモダリティ合意を目指す動きが再開された。この会合で、少数国会合 (G-6) は中国を含む G-7 となり、中国は WTO における主導的地位を手にした。しかし交渉そのものは、米国とインド・中国との対立が激化し、農業・非農産品バランスと開発問題をめぐって決裂した。

その後、第7回閣僚会議 (2009年11~12月:ジュネーブ) が、リーマン・ショックに端を発する国際金融危機を背景に開催された。しかし同会議はドーハ・ラウンド交渉は行わず、閣僚宣言を採択しないという申し合わせのもとで開催された。したがって同会議の意義は、ドーハ・ラウンド交渉と切り離して閣僚会議を開催したという点にあり、第8回閣僚会議もこの方針に基づき2011年末 (開催地未定) までに開催される予定である。

(2) 交渉決裂の背景

WTO 時代の幕開けとして大きな期待を込めて始められたドーハ・ラウンド交渉は、現実には GATT 期を含めた多角的貿易交渉で初の挫折を味わった。その背景には、GATT 期と異なり、WTO を取り巻く情勢に次のような変化があった。

第1に、加盟国が大幅に増加した。1947年の締結時に23カ国で出発した GATT は、東京ラウンド (1973~79年) では109カ国、ウルグアイ・ラウンド (1986~94年) では123カ国、1995年の WTO 成立時には128カ国に増加した。そしてドーハ・ラウンド交渉の参加国はさらに増加して153カ国に達し、しかも途上国が全体の3分の2を占めた。この加盟国数を前提として、コンセンサス方式で意思決定を行うには相当な困難を伴う。

第2に、WTO が対象とする交渉分野が拡大した。GATT のケネディ・ラウンドから東京ラウンドまでは、アンチ・ダンピング措置、補助金相殺措置などのルール策定も追加的に交渉

対象とされたものの、基本的には関税引き下げ交渉であった。これがウルグアイ・ラウンドになると、農業、サービス、貿易関連知的財産権（TRIPS）、貿易関連投資措置（TRIMS）を包括する交渉に拡大した。そしてドーハ・ラウンドでは、①農業（関税引下げを通じた市場アクセス改善、輸出補助金の撤廃、国内支持の削減）、②非農産品市場アクセス（NAMA：関税の削減、非関税措置の削減・撤廃）、③サービス（サービス貿易における市場アクセスの改善、免許制などの国内規制やサービス分野におけるルール策定）、④ルール（アンチ・ダンピング、漁業補助金を含む補助金に関する規律の改善・強化）、⑤環境（環境関連物品及びサービスについての関税及び非関税障壁の削減・撤廃など）、⑥知的財産権（ぶどう酒・蒸留酒に関する地理的表示に関する多国間の通報登録制度設立）、⑦開発（既存の諸協定の途上国に対する「特別のかつ異なる待遇」（S&D）規定の実効性向上）など、交渉分野は飛躍的に拡大した。これに加えて、紛争解決手続きを定めた紛争解決了解（DSU）の改正と「シンガポール・イシュー」が議論された。

第3に、WTO内には争点に応じて多くの交渉グループが形成されている（表1）⁸。たとえば、農業問題に関していえば、アフリカの加盟国はG-90、アフリカ・グループ、ACP、LDCs、G-33に属することになる。したがって、複数の異なるグループに属する加盟国は、それぞれのグループ内での立場に関して整合性を取る必要があり、その調整に少なからぬ努力と時間を要することになる。

第4に、「開発」の取扱い方の問題がある。1965年にGATT第4部「貿易及び開発」の条文が追加されたが、現実には実効性を伴わなかった。ウルグアイ・ラウンドでも、途上国の関心分野が十分に取り上げられることはなかった。そしてシアトルで開催されたWTO第3回閣僚会議では、途上国の不満が爆発した。その結果、上述したように、第4回閣僚会議で新ラウンドは「ドーハ開発アジェンダ」（DDA）とされた。これ以後、途上国からは、開発の観点から過度な自由化は困難であるとか、開発の観点から新たな規律の策定による負担増加は望ましくないといった主張が続出している。

第5に、“Nothing is agreed until everything is agreed”（WTO 2010c）という表現に象徴される「一括受託」の問題がある。これまで多角的貿易交渉の実施、妥結、その結果の発効は一括受託が原則とされてきた。しかし、たとえば、東京ラウンドの交渉結果は取捨選択が可能とされ、非関税措置に関する協定は受託国が異なり、締結国間の権利や義務に相違が生じた。同様に、ウルグアイ・ラウンドの新しいサービス交渉でも、一括受託の原則は適用されなかった。一方、ドーハ・ラウンド交渉、交渉開始時点で交渉結果を加盟国が一括受託することで合意された。しかし、どこまでを「一括」とみなすかに関しては合意はなされていない。

最後に、交渉で得るものと失うものの評価が困難である。伝統的な関税引き下げ交渉では、定量的な評価も比較的容易である。しかしサービス自由化に伴う利益、農業・非農産品とサービスの市場アクセス改善に伴う利益を定量的に比較するのはきわめて困難である。また市場アクセスとルール策定交渉を取引材料にしようにも、ルール策定に伴う利益の定量的評価は事実上不可能である。しかもドーハ・ラウンドで強調される開発は、途上国ごとに重点分野が異なる。結局、関税引き下げ以外は取引材料にはできないことになる。

こうしてドーハ・ラウンド交渉は膠着状態に陥り、ついには決裂した。一方、この間に中国は途上国の代表としてWTOにおける主導的な地位を確実なものとした。

表1 WTO内の交渉グループ一覧

ACP (EU と特惠関係のあるアフリカ、カリブ、大洋州諸国 : 58-10-11)
アフリカ・グループ (アフリカの WTO メンバー : 42)
<u>APEC (Asia Pacific Economic Cooperation : 20-1)</u>
EU (European Union : 28+EU)
メルコスール (Mercosul : 4)
G-90 (アフリカ・グループ+ ACP + LDCs : 65-14-11)
LDCs (Least Developed Countries : 32-12)
SVEs (Small, Vulnerable Economies・農業 : 15)
SVEs (Small, Vulnerable Economies・NAMA : 20)
SVEs (Small, Vulnerable Economies・ルール : 15)
<u>RAMs (Recently Acceded Members 新規加盟国 : 19)</u>
低所得移行経済 (LDCs 扱いを求めるグループ : 3)
ケアンズ・グループ (食料輸出国グループ : 19)
熱帯産品グループ (熱帯産品の市場アクセス改善を求めるグループ : 8)
G-10 (食料輸入国グループ : 9)
<u>G-20 (主要途上国グループ : 23)</u>
<u>G-33 (途上国特別扱いに関心を持つグループ : 46)</u>
Cotton-4 (西アフリカ綿花グループ : 4)
NAMA 11 (工業製品の市場開放に関心を持つ途上国グループ : 10)
Paragraph 6 諸国 (工業製品の上限関税 35%以下の途上国グループ、例外品目を含む拘束品目の拡大に合意 : 12)
Friends of Ambition (工業製品の関税の最大限の引き下げと市場アクセスの改善を求める先進国グループ : 35)
FANs (Friends of Anti-Dumping Negotiations、アンチ・ダンピング措置の規範化を求めるグループ : 15)
FoFs (Friends of Fish、漁業補助金の削減を求めるグループ : 11)
<u>'W52' sponsors (知財権の地理的表示、出所開示を提案するグループ : 109)</u>
<u>Joint proposal (知財権データベースを提案するグループ : 19)。</u>

注1 : WTO のホームページ掲載の 25 グループ。

2 : ()内の数字は WTO 加盟国数 - WTO オブザーバー数 - 非 WTO 加盟国オブザーバー数。

3 : 下線は中国がメンバーの交渉グループ。

資料 : WTO (2010b)。

3. ドーハ・ラウンド交渉からみた中国の経済外交

(1) 国際レジームの形成者

WTO 加盟は中国に多大な機会をもたらした (大橋 2003)。しかし同時に中国は、WTO を中心とする国際通商レジームに自らの経済体制を統合させるために、相当なコストを支払っ

た。毛沢東時代から新国際経済秩序を主張してきた中国としては、既存の国際経済秩序に少なからぬ不満を持っていたことは間違いない。なかでも、ブレトン・ウッズ体制の形成に関与できないまま、この体制の規範・ルールに自らを統合させていかざるをえなかったことは、中国にとって少なからぬ不満であったと思われる。したがって、折しもドーハ閣僚会議で WTO 加盟を実現した中国としては、ドーハ・ラウンドで見込まれる直接的な経済的利益よりも、新たな国際経済秩序・規範の構築、国際通商レジームの形成への関与により大きな関心を抱いていたことは想像に難くない。

まず、中国はドーハ・ラウンドの最大の受益者となる可能性が高い。この点に関しては、Hufbauer et al. (2010)の実証研究でもうかがえる(表2)⁹。にもかかわらず、中国はドーハ・ラウンドに対しては慎重な姿勢を続けている。ここから、中国の狙いが直接的な経済的利益よりも、長期的な国際通商レジームの形成にあることがうかがえる。

表2 ドーハ・ラウンドの潜在的利益

	農業・非農業		市場アクセス		サービス・部門改革		貿易円滑化	
	貿易利益 (10 億 ^{ドル})		GDP	利益	貿易利益 (10 億 ^{ドル})		GDP	利益
	輸出	輸入	(10 億 ^{ドル})	GDP 比 (%)	輸出	輸入	(10 億 ^{ドル})	GDP 比 (%)
米国	7.6	14.2	9.3	0.1	39.4	45.9	36.2	0.3
EU	13.4	26.3	16.3	0.1	62.7	53.5	45.6	0.3
日本	8.1	4.9	5.6	0.1	60.3	13.7	18.6	0.4
ブラジル	2.7	1.0	1.5	0.1	6.0	13.9	8.9	0.7
中国	16.8	6.9	9.7	0.3	55.7	68.4	52.7	1.6
インド	1.9	0.7	1.1	0.1	7.7	20.3	11.8	1.0
G-22	67.7	66.1	55.5	0.1	280.4	311.6	248.8	0.5
世界合計	92.8	86.9	63.0	0.1	384.1	409.9	282.7	0.5

注：G-22 はサンプル 22 カ国の合計。

資料：Hufbauer et al. (2010: 11)。

また、改革・開放当初に中国が国際機関に対して抱いていた関心といえば、たとえば、国際機関における中国の代表権の「回復」、あるいは台湾の「追放」であり、また国際機関が中国に提供する協力・援助であった¹⁰。しかし今日の中国外交は、純粋に外交的な利益だけで動いているわけではない。また国際機関とのバイの関係よりも、その国際機関が中心に位置する国際レジームへの関与により高い関心を有している。このように今日の中国は、国際レジームの主要な形成者としての役割をより重視しているといえよう。

(2) 途上国の支持動員

他の国際機関における行動パターンと同様に、中国は WTO においても途上国の利益を代

表するという立場をとった。途上国の支持を動員することにより、自らの利益を集約し、自らの意思を表出していくという行動パターンである。いうまでもなく、これは中国が国連における代表権の「回復」を実現した時から一貫してみられる行動パターンである。最近では、日本の国連安全保障理事会常任理事国入りに反対した時にも、同様の行動パターンがみられた。その意味では、近年、活発化している中国の途上国援助、なかでも国連の議席の4分の1を占めるアフリカ諸国に対する援助は、このような行動パターンを可能にする資源のひとつとなっているのかもしれない。

途上国の利益を代表するという中国の立場は、WTO ドーハ・ラウンド交渉においても一貫している。途上国が数的優位にあり、コンセンサス方式の意思決定に特徴づけられる WTO では、世界最大の途上国であり、世界最大の輸出国である中国の地位は必然的に高くなる。ドーハ・ラウンド交渉に向けての動きは、G-77 を通して、すでに中国の WTO 加盟前からみられる (Group of 77 and China 2001, 2002)。また WTO 加盟後は、上述したように、カンクン閣僚会議前後からインドやブラジルと G-20 を形成し、その主要なメンバーとして影響力を存分に行使してきた。したがって「途上国によって先進国を包囲する」(「以发展中国家包围发达国家」) という中国の外交様式は、WTO ドーハ・ラウンド交渉でもきわめて顕著にみられる。

(3) 「経済力」外交の展開

WTO の新規加盟国である中国は、加盟後わずか7年半にして、WTO の主要メンバーである G-7 の一員となった。趙進軍編 (2010 : 85-90) によると、近年の中国の経済外交の特徴として、①大国としての実力を発揮し、国際的地位が上昇したこと、②メカニズムの創新に力を注ぎ、ルール制定に参加していること、③金融危機や途上国援助などでは、大国としての責任を果たしていること、④組織改革を加速化し、合理的權益を確保すること、以上の4点を指摘している。換言すると、国際関係における地位の向上と主要なアクターへの志向が強調されている。

既存の国際秩序の形成国からみると、中国の台頭は手強い新勢力の出現を意味する。したがって、たとえば、気候変動のように、新たな国際秩序の構築期にある国際レジームの形成では、合意に向けて今後さらに大きな困難が予想される。ドーハ・ラウンド交渉の決裂は、保護主義を助長し、貿易救済措置の多用により紛争解決メカニズムを麻痺させかねない。一方、中国としては、WTO を部分的に代替する自由貿易協定 (FTA) を通して地域協力を傾斜し、東アジアの地域協力で主導的な地位を手にもすることも可能である。

中国の国際的な影響力を急速に高めたのは、いうまでもなくその経済力である。21世紀初頭の世界経済は、中国に代表される新興国の台頭に特徴づけられる。実際に新興国は世界経済の牽引車として、とりわけリーマン・ショック後の世界経済の回復過程において、きわめて重大な役割を果たした。民主主義体制下では経済政策を「指令」的に遂行することは事実上不可能であるが、中国はリーマン・ショック後のわずか1ヵ月余りの間に4兆元の景気刺激策を打ち出し、いわば国内向けの景気対策を断行するだけで国際的に高い評価をえることができた。世界的な需要低迷のなか、中国の広大かつ重厚な国内市場は経済外交の最大の資源となっているのである。

おわりに

世界最大の輸出国、世界第2位の経済大国となった中国は、WTOにおいても主導的な地位を確立しつつある。しかし中国が新たな通商レジームの形成に積極的に関与しているかといえば、そのような姿勢は必ずしも明確ではない。

「非市場経済」としてWTO加盟を実現した中国は、当面、「差別」的な経過措置に拘束される¹¹。なかでも、ダンピング判定時の価格比較方法は、中国製品に対する厳しいアンチ・ダンピング措置を可能にする手段となっている¹²。WTO加盟国でありながら、「市場経済」の地位を得ていないことは、WTOにおける中国の行動を制約するかもしれない。

また中国をはじめとする新興国が、新たな国際通商レジームを構築するだけの能力を有しているかといえば、ここでも問題は山積している。たとえば、いまや世界の経済運営に関して決定的な役割を果たすようになったG-20であるが、新興国の参加が得られたとはいえ、基本的にはG-7の官僚機構に依存せざるをえない。これまで国際秩序の構築にほとんど関与してこなかった、あるいは関与できなかった新興国は、この面で明らかに経験不足である。

WTOの紛争解決メカニズムがほぼ完全に機能していることから明らかなように、WTOを中心とする国際通商レジームは、数ある国際レジームのなかでも、かなり制度化レベルの高いハードなレジームとなっている。したがって、このような国際レジームにおいて新興国がとりうる行動は、新たな秩序の構築を目指すといったものではなく、せいぜい既存秩序に対する口頭での異議申し立て程度にとどまるのではなかろうか。あるいはそれは、予想される新たなレジームの規範・ルール形成に対する影響、より具体的には義務の軽減化などを想定した行動であるのかもしれない。このようにWTOドーハ・ラウンド交渉は、中国のマルチ外交における基本的スタンスをうかがい知る恰好の事例といえよう。

【参考文献】

- 大橋英夫（1998）『米中経済摩擦』勁草書房。
- ____（2003）『シリーズ現代中国経済5 経済の国際化』名古屋大学出版会。
- 岡部達味（1996）「中国外交の古典的性格」『外交フォーラム』第9巻第13号。
- 経済産業省「WTO交渉について」(http://www.meti.go.jp/main/siryou/seisaku11_10.pdf)、2008年12月。
- 経済産業省監修（2003）（荒木一郎・西忠雄訳）『全訳中国WTO加盟文書』蒼蒼社。
- 近藤嘉智（2010a）「WTOドーハ・ラウンド交渉 その課題と展望 第1回 第7回WTO閣僚会議について」『貿易と関税』3月。
- ____（2010b）「WTOドーハ・ラウンド交渉 その課題と展望 第4回 WTOにおける合意形成の原則とそのプロセスについて（前編）」『貿易と関税』8月。
- ____（2010c）「WTOドーハ・ラウンド交渉 その課題と展望 第6回 WTOにおける合意形成の原則とそのプロセスについて（後編）」『貿易と関税』11月。
- 財務省（2010）「WTOドーハ・ラウンドの現状について」(<http://www.mof.go.jp/jouhou/kanzei/wto/n01.pdf>)、6月。
- 朱建栄（2010）「本格化する中国の経済外交—先進国との協調などに課題も」『台頭する中国と世界』日本経済研究センター・清華大学国情研究センター。

- Bergsten, C. Fred (2008), “China and the Collapse of Doha” (<http://www.foreignaffairs.com/articles/64911/c-fred-bergsten/china-and-the-collapse-of-doha>), August 27.
- Feeney, William R. (1998), “China and the Multilateral Economic Institution,” in Samuel S. Kim, ed., *China and the World, Fourth Edition*, Westview Press.
- Group of 77 and China (2001), “Declaration by the Group of 77 and China on the Fourth WTO Ministerial Conference at Doha, Qatar” (<http://www.g77.org/doc/Doha.htm>), Geneva, October 22.
- Group of 77 and China (2003), “Declaration by the Group of 77 and China on the Fifth WTO Ministerial Conference” (<http://www.g77.org/doc/docs/FinalG77Decl-22aug-5thWTO.pdf>), Geneva, August 22.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott and Woan Foong Wong (2010), *Figuring Out the Doha Round*, Peterson Institute for International Economics
- Jacobson, Harold K. and Michel Oksenberg (1990), *China’s Participation in the IMF, the World Bank, and GATT: Toward a Global Economic Order*, University of Michigan Press.
- WTO (2010a), “Ministerial Conferences” (http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/minist_e.htm#top), December 14.
- WTO (2010b), “Groups in the Negotiations” (http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.htm), December 14.
- WTO (2010c), “How the Negotiations Are Organized” (http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/work_organ_e.htm), December 14.
- 清華大学国際問題研究所清華大学経済外交研究中心編 (2007) 『中国経済外交』2006年版、中国人民出版社。
- ____ (2008a) 『中国経済外交』2007年版、当代中国出版社。
- ____ (2008b) 『中国経済外交』2008年版、中国経済出版社。
- ____ (2009) 『中国経済外交』2009年版、世界知識出版社。
- 趙進軍編 (2010) 『中国経済外交年度報告 (2010)』北京：経済科学出版社。

-
- 1 その背景については、朱 (2010) を参照。
- 2 たとえば、清華大学国際問題研究所清華大学経済外交研究中心編 (2007、2008a、2008b、2009) や趙進軍編 (2010) などを参照。
- 3 WTO の最高意思決定機関であり、少なくとも 2 年に 1 回の開催が予定されている。
- 4 閣僚会議に関しては、WTO (2010a)、近藤 (2010a、2010b、2010c) を参考にした。
- 5 本論では、便宜上、通称の「ドーハ・ラウンド」で統一する。
- 6 後述するように、この G-20 は WTO 内の主要途上国を中心とする交渉グループであり、リーマン・ショック後に世界運営に深くコミットしている G-20 とは異なる。
- 7 ドーハ・ラウンド交渉の早期妥結を図るグループもあり、たとえば、ノルウェー、ニュージーランド、ケニア、インドネシア、チリ、カナダは非 G-6、あるいは「オスロ・グループ」と呼ばれている。
- 8 表 1 の交渉グループを分野別にみると、農業交渉 15 グループ、非農業市場アクセス

(NAMA) 交渉 11 グループ、ルール交渉 10 グループ、貿易関連知的財産権 (TRIPS) 交渉 5 グループとなる。

⁹ これが自由貿易志向の強いピーターソン国際経済研究所の研究成果であることを考慮に入れると、本研究は中国をドーハ・ラウンドに誘導するためのメッセージとしての一面をあわせ持っているのかもしれない。

¹⁰ 中国の IMF・世界銀行、GATT/WTO 加盟の狙いについては、Jacobson and Oksenberg (1990)、Feeney (1998)、大橋 (2003) などを参照。

¹¹ 具体的には、自由・無差別を原則とする WTO において中国だけを対象とした、①経過的セーフガード (加盟後 12 年間)、②繊維セーフガード (加盟後 7 年間)、③ダンピング決定時の価格比較方法 (加盟後 15 年間)、④経過的検討制度 (加盟後 8 年間) であり、②と④はすでに経過期間が終わっている (経済産業省監修 2003 : 58-66)。

¹² 価格メカニズムが機能しない「非市場経済」では、国内価格と輸出価格の比較によりダンピング・マージンを算出することが不可能である。したがって、たとえば、米国では「非市場経済」からの輸入品に対しては、同様の発展レベルにある「市場経済」からの輸入品の価格構成を参考にしてダンピング・マージンを算出することが認められている。しかし比較対象となる「市場経済」は任意に選択することができるなど、アンチ・ダンピング調査は恣意性が反映されやすい。したがって、「非市場経済」からの輸入品に対してはアンチ・ダンピング措置が安易に発動される傾向がある (大橋 1998 : 133-156)。

4. 中国の軍備管理・不拡散政策

浅野亮
(同志社大学教授)

この報告の主な目的は、中国の軍備管理・不拡散政策が、総合的な対外戦略方針である「韜光養晦」の見直しとどのように連動してきたか、またもっと大きな枠組みでいえば、既存の国際秩序に対する中国の対応の変化とどのように関係づけられてきたのか、を分析することにある。

この観点からいえば、中国の軍備管理・不拡散政策と核戦略と密接な関連が重要である。この関係にはある種のねじれがあり、中国が軍備管理・不拡散を進めると核戦力の充実にマイナスの影響があり、逆に核戦力の充実は軍備管理・軍縮にマイナスの影響が生じる。さらに、このねじれは国際的な軍備管理・不拡散政策の推進に熱心な開発途上国の一部との立場の違いを大きくしている。

このねじれそのものは、21世紀初頭においても存在するが、ねじれのあり方も変わってきている。この関係の変化を引き起こす要因として、国際秩序そのものの変化だけでなく、中国の対外戦略方針の変化が考えられる。

中国の軍備管理・不拡散レジームへの参加は、グローバルな 이슈としてだけでなく、米中関係という中国にとって決定的に重要な二国間関係に大きく影響されていたことも忘れてはならない。日本の多くの研究は、グローバルなレジームへの参加を重視するが、実際のプロセスは外交交渉と経済制裁の組み合わせでの圧力によって中国がレジーム参加を勧めるというかたちで中国が実質的な対米譲歩を行った面がある。これは1990年代に典型的に見られる。軍備管理・不拡散レジームのいくつかは、間接的ながらある特定の国家の核開発を抑止または遅延させる狙いから設立されたのではないかと思われるものもあり、この当時の中国の置かれた立場もそうであった。その一方で、対米関係を重視し、力をつけた中国と開発途上国との関係は微妙になってきたのである。

21世紀前後からは、米中関係だけでなく、中国が参加するレジームの中で中国の役割が増大した。進行中のことなので、詳細は公表されないが、日程の調整や言葉の定義など、会議の進め方によって実質的な拘束力を弱めるという、目立たないが効果がある方法をとるようになったと言われている。

ここでは、軍備管理・不拡散政策と核戦略をまとめて、核政策を呼ぶことができる。しかし、厳密に言えば、軍備管理・不拡散は、核戦力だけでなく、生物化学兵器なども含めた大量破壊兵器を対象とする。加えて、軍備管理・不拡散レジームには、地雷や小火器も含まれる。また、冷戦期には、軍備管理とペアになっていたのは、不拡散や拡散防止よりも、軍縮であった。つまり、軍備管理・軍縮という表現が多く使われ、主流となっていた。この表現の変化には重要な背景がある。

つまり、核戦争発生の可能性が大きく低下し、ソ連崩壊後には西側諸国どうしの戦争も考えられず、先進国と「ならず者国家」とのハイテク戦争が主要な戦争形態となり、西側にとってきわめて限定的な戦争が主流となると、核を中心とする軍備管理・不拡散はそれほど切迫した問題とはならなくなった。

ところが、非核保有国の核保有が続くと、軍縮というよりも、不拡散や拡散防止という概念が重要となってきた。2001年の「9.11」同時多発テロ以後は、核や生物化学兵器によるテロも対象となっている。このように、軍備管理や不拡散の対象は拡大してきたが、核を含む大量破壊兵器に関する中国の政策は、あまり分析されてこなかった。

ここでは、核兵器をめぐる軍備管理と不拡散を中心に述べていくこととする。

中国の軍備管理・軍縮政策の歴史

中国の核政策は、国際的緊張のレベルと中国の相対的国力という2つの独立変数によって、政策の目標が変化すると考えられる。そして、核政策の展開は、冷戦期、改革開放期・ポスト冷戦期、台頭期の三つに分けることができる。国際的緊張は冷戦期に高く、冷戦後には低くなった。中国の相対的国力とは、絶対的レベルではなく、他の国々と比べてのことであり、改革開放期に小さく、台頭期に大きくなってきたといえよう。

王君(2011)によれば、中国は1990年代に変化があったという。しかも、この変化は単なる政策調整ではなく、実質的な変革であった。なぜなら、第1に中国は国際的な不拡散レジームへの態度を完全に変えたからであり、第2に中国は初めて核輸出コントロール・メカニズムを形成したからであり、第3にミサイル技術拡散においても中国は相応の責任を分担し始めたからである。第2、第3の点はやや重要性を過大視しているかもしれないが、国際的なレジームへの参加が始まったことは重要な変化といえよう。

冷戦期は生存が、ポスト冷戦期冷戦期は中国をめぐる国際的緊張のレベルはきわめて高く、中国の核政策は、核戦力の充実が主で、国際的な軍備管理・軍縮は不信の目で見られ、この分野の国際的レジームには参加しなかった。この時期に中国の核政策は臨戦態勢におけるぎりぎりの生存そのものが主要な目標となっていた。

冷戦期には、生存をかけた核戦力構築が進められ、1964年に原爆実験が成功すると、中国は核の先制不使用と非核国と非核地域に対する核による威嚇や使用を行わないと声明した。圧倒的な攻撃能力を持つ米ソとの核対峙は中国に不利であり、米ソの対中核攻撃やその脅迫を引き出すことは最小限に抑えつつ、相手の攻撃を抑止する二つの狙いがあったと考えられる。

NPTは国連で1963年に採択され、1968年に62カ国が調印した。しかし、中国はこの条約が核保有国と非保有国の間で権利義務が不公正でバランスがとれないとして署名しなかった。このように、当時、中国は軍備管理と軍縮の国際的レジームには参加しなかった。1991年に中国がNPT参加の決定以前、1960年代と1970年代には、中国はNPT体制に疑惑の眼を向け、参加しようとはしなかった。

しかし、冷戦の緊張が緩むと、核戦力充実の緊急性は低下した。1985年に行われた人民解放軍の「100万人の削減」では、国際的な緊張が大きく低下したという鄧小平の判断が背景にあった。そして、鄧小平は軍縮(「裁軍」)会議も平和を維持するものと見るようになり、経済建設のための平和な環境づくりのために寄与するとして積極的な態度に転換した(謝益頭、2009、p.310)。1980年から中国はジュネーブ軍縮交渉に、また1982年と1987年に中国は国連の軍縮問題特別会議にそれぞれ代表を送っている。

中国の軍備管理政策の展開には、軍縮交渉とともに、もっと具体的な国際的事件も直接かかわっていた。1977年、ソビエトはヨーロッパで中距離核ミサイルSS-20を配備し始め

た。米欧はソ連と交渉をしたが目立った成果はなく、対抗して1983年からアメリカはミサイルを配備することとした。このプロセスの中で、1981年11月にジュネーブで交渉が始まり、1982年6月にはSTART(Strategic Arms Reduction Talks)、つまり戦略兵器削減交渉となった。交渉は進展せずに中断したが、1985年3月に再開した。STARTは1991年7月に調印された。その間、1987年、INF条約(The Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty)、つまり中距離核戦力全廃条約が調印された。ただ、ヨーロッパでは、核兵器削減の一方、GLCM(地上発射型巡航ミサイル)や弾道ミサイルの配備も決まっており、単純な軍備削減ではなかった。

米ソ間の交渉が中断した1984年1月、胡耀邦はフランスの記者に対して、軍備競争に反対し、軍縮の実現を促進することは、中国の対外政策の重要な組成部分であると述べた(謝益頭、2009、p. 313)。中国の観察では、交渉再開はソ連の譲歩であり、ソ連はアメリカが進めるSDI(Strategic Defense Initiative)の圧力を軽減しようとしていたのである。ソ連のミサイル攻撃を迎撃できるSDIが実現すれば、アメリカの一方的優位を意味するが、SDIへの対抗措置はソ連に莫大な負担を強いることになりかねなかった。したがって、ソ連は外交による打開を試みたのである。

このように、国際関係の緊張がすぐに解けたわけではなかったが、核戦力構築は生存ではなく、経済戦略を大きく阻害しない、つまり発展にどのように寄与するかという、やや消極的な目標が変わった。1986年3月、中国は大気圏内核実験を行わないとの声明を発表したのもこのような背景からである。

1991年は中国の国際的軍備管理と不拡散レジームへの立場が大きく変わる分水嶺であったという(王君、2011、p. 63)。確かに、1984年1月に中国はIAEAに加入し、1985年にはIAEAの査察を中国の民間原子力設備の一部で行うことを承認し、1988年には協定が締結された。1991年8月、李鵬は訪中した海部俊樹首相に対して中国がNPT参加を原則決定したと述べ、10月には劉華秋(外交部副部長、後に党中央外事弁公室主任)がNPTは普遍的な国際条約であり、核兵器不拡散において重要な役割を持つとして、その積極的な意義を強調した。1992年3月、中国政府はNPTに署名した。

このようにして、中国の軍備管理と軍縮レジームへの参加が進んだことは確かである。しかし、このレジームへの参加は、米中の二国間交渉が密接に関連していた。核兵器とはいえないが、ミサイルの不拡散分野ではそうであった。1980年代から中国はイランやパキスタンなど、中東や南アジアにミサイルを積極的に輸出しており、アメリカの当局者は懸念を抱いていた。中国にとってこれらは戦略的にも重要な国々であり、中国政府はアメリカ主導のミサイル輸出規制レジームを批判していた。

イラン・イラク戦争を戦っていたイランは1986年から中国製巡航ミサイルHY-2(シルクワーム・ミサイル)を輸入し始めた。このミサイルは核、生物、化学弾頭を搭載可能で、イランの対艦ミサイル攻撃能力を格段に高めるものとして、アメリカ政府の強い注意を引き、アメリカ政府は中国に輸出の抑制を求めた。1987年にアメリカは対中ハイテク品輸出を規制するという制裁を課した。1988年に中国はイランへの輸出を停止し、一応の決着をみた(Medeiros, pp. 101-117)。

しかし、1988年、サウジアラビアへのDF-3ミサイルの輸出が米中間で問題となった。おそらく兵器工業集团公司系の企業で製造されたDF-3ミサイルは、HY-2とは異なり、「保

利」により製造されていた。「保利」は、総参謀部装備局系の企業で、国防科学技術工業の分野の重要な指導者である曹剛川（局長：後に国防部長、中央軍事委員会副主席）の影響力が強く、しかも国防予算の圧縮に悩む解放軍の資金源の一つであった。難航した交渉の中で、中国側はアメリカのミサイル不拡散への強い意思を感じたようで、1989年、中国はミサイルの生産と輸出に関する指導小組を立ち上げたのは、主に国内の調整のためであったと考えられる。

アメリカ政府は中国にミサイル輸出の抑制を求めたが、中国は曖昧な回答に終始したばかりでなく、中国はさらにシリア、リビア、イラン、パキスタンとM-9、M-11ミサイル輸出交渉を始めた。これらのミサイルは中国の航空企業が生産していたものであった。米中間の交渉の中で、米側はMTCRへの中国のコミットメントを要求した。1991年5月にアメリカ政府はM-11ミサイル輸出企業に対する経済制裁を発表した。

このころ、鄧小平と銭基琛（外交部長）は、1989年の天安門事件後の孤立と経済制裁を抜け出し、日米に接近しようとしていた。しかし、中国国内におけるMTCRへの懐疑と反対は根強く、鄧小平の強力なリーダーシップなしには動かなかったようである（Medeiros, pp. 123-117131）。

このように、中国の軍備管理・不拡散レジームへの参加は、中国の対外政策で決定的に重要な米中関係と強く連動し、またそれに規定されて進んだ。中国側の資料はほとんど触れないことは、アメリカの働きかけが、外交ルートによる圧力と経済制裁の組み合わせであったことである。

中国国内の要因も大きく、核兵器やミサイルの生産と販売がばらばらに行われていて、中国政府が統一的に管理するメカニズムが法的にも制度上も整備されておらず、強力な指導なしに国内をまとめることが困難であった。このような圧力下で中国がアメリカの提案を受け入れたのは、米中関係における中国の相対的国力のレベルで自国の長期的な利益を考え、しぶしぶ受け入れたからである。それも最高決定者の鄧小平の決意があつてようやく動いたのである。

このように、1978年の改革開放期に入っても、中国の軍備管理・不拡散レジームへの参加はすぐには実現しなかった。しかし、米中間の交渉が経済制裁を伴ったとしても戦争発生の可能性は非常に低く、実質的な対米譲歩も困難ではなくなってきた。軍備管理と軍縮レジームへの参加は、この観点から進められた。しかし、アメリカ主導のレジームへの参加は全面的ではなく、選択的であった。これは、中国に有利な面と不利な面の両方があるという認識が主流であったからである（浅野、2007）。しかし、軍備管理・不拡散と両立しにくい核戦力構築も生存ではなく、経済戦略を大きく阻害しない、つまり発展にどのように寄与するかという観点から考えられるようになり、あいまいさを残す余地が大きくなった。

現在の軍備管理・軍縮政策の特徴と背景

米中間では、1998年から軍備管理、軍縮と不拡散研究会を開き、2009年12月で第7回が開かれている。この研究会はトラック・ツーであり、このような米中間の研究交流には、軍備管理・不拡散研究で有名なモンレー研究所も密接に関わってきた。中国の軍備管理・軍縮協会がNGOとされたのも、この分野での民間団体という性格を持つ受け皿が必要であ

ったからであろう。

ここ数年（2008～2011年）の軍備管理、軍縮、不拡散では、さまざまなことがあった。2009年5月、ジュネーブ軍縮会議で、2003年から検討されていたカットオフ（兵器用核分裂物質生産禁止）条約（FMCT）の交渉開始が合意され、核兵器国とNPT非締結国の核能力を凍結する試みが再び進み始めた。2010年は4月6日にアメリカ政府がNPR（Nuclear Posture Review）を発表し、オバマ米大統領の「核なき世界」というスローガンを背景に4月12～13日にはニューヨークで「核サミット」（または核安全保障サミット、Nuclear Security Summit）が開かれ、さらに5月3～28日にかけてニューヨークでNPT運用検討会議が開かれた。2011年2月に日豪のイニシアチブで専門家会合が開催されたが、中国やパキスタンが欠席した。

2009年12月、第1次START（戦略兵器削減条約）が失効したが、2010年4月、新たな条約がプラハで署名、締結された（プラハ条約）。交渉難航の主な背景は、アメリカのミサイル防衛網の展開とそれに対するロシアの核戦力保持であった。このほか、イランや北朝鮮の核開発問題でもそれぞれ動きがあった。さらに、2003年に始まるPSI（Proliferation Security Initiative）、トラック・ツアのNTI（Nuclear Threat Initiative）のほか、イギリスの核軍縮・不拡散政策（たとえば、2009年1月の文書、Lifting the Nuclear Shadow、7月の核軍縮青書）、2008年9月に成立した日豪が主導する「核不拡散・核軍縮に関する国際委員会」などにもそれぞれ中国は関心を払ってきた（たとえば、中国現代国際関係研究院、2010、pp. 209-212）。

これらの事例をそれぞれ個別に扱う余裕はない。したがって、きわめておおまかにいえば、オバマ構想には、アメリカが核保有を続けながら「核なき世界」の主張をするのは矛盾し、しかも現有の不拡散レジームでは開発途上国が重視する通常兵器の削減は含まれておらず、核でも不拡散を重視する一方核軍縮を軽視しているし、核抑止が国際的な戦略安定に不可欠なこともあるなどの批判をしている（郭揚、2010）。日本の中国に対する核軍縮提案も、中国からは難題と見られている（朱鋒、2010）。

中国人民解放軍機関紙『解放軍報』は、黎弘（中国軍備管理と軍縮協会秘書長）とのインタビュー記事を掲載し、核兵器だけでなく、原子力技術の平和利用、これは核軍縮を推進し、新しい核兵器技術と原材料の拡散を防止し、核原料と原子力施設の安全確保は、グローバルな資源問題や気候温暖化とも直接かかかわる、また核密輸や核テロも大きな懸念材料であるとした（「中国要在軍控裁軍領域发出更多声音」『解放軍報』2010年6月10日）。

2010年6月18日、中国軍備管理と軍縮協会は、北京で外交部、国防部などのメンバーを含めて130人余のセミナー（研究会）を開き、劉振民（外交部部長補佐）が国際情勢報告を、また康勇（外交部軍備管理司副司長）が多国間軍備管理の進展についてそれぞれ報告し、アメリカの軍備管理と安全保障政策、多国間軍備管理の、東北アジア情勢と六者協議について討論を行ったという（「軍内外専門家学者研討論国際軍控形勢」『解放軍報』2010年6月19日）。

2011年1月には、「アジア太平洋軍備管理とメディア」研究会が北京で開かれた（「外交部：中国是国際軍控与防拡散義務忠实履行者」『解放軍報』2011年1月28日）。おおむね、中国政府は対外的な発信を重視し、その発言もおおむね穏健といえよう。

中国の穏健さがもう一つ示される事例としては、軍備管理の法的側面への関心の強さが

ある。アメリカのミサイル防衛強化、宇宙空間の軍事的利用が国際戦略バランスに新しい衝撃であるという、ある分析は、司法部の「外空非武器化的法治建構」研究の中間報告であるということから、中国政府が法律的アプローチによる軍備管理や不拡散への対応も考えていると推測することができる（李浜、2010）。いわば軍備管理における「法律戦」や「世論戦」である。

しかし、このような穏健さと裏返しに、既存の軍備管理・不拡散レジームへの不満も明らかに存在している。

孫向麗（2010）は、国際軍備管理はアメリカ主導で行われ、アメリカは米ロ間の弾道ミサイル削減など自分自身にとって最も関心あるテーマで進めているだけにすぎず、ミサイル防衛システムなどでは消極的であると批判し、このようなアンバランスは是正されなければならないと主張した。

彼女によれば、中国が直面する問題とは、第1に、アメリカが先制核攻撃能力を保持したまま、ミサイル防御システムを充実させミサイル迎撃能力が向上すると、相手からの核兵器による反撃能力を減殺するため、アメリカの相手国に対する核攻撃の威嚇能力を増大させる。アメリカは中国との衝突に際して先に核攻撃を行う選択肢を保持し、中国の核能力の生存性は脅かされ、中国の核抑止能力も低下する。このため、中国は核兵器の生存性を高め、ミサイル防衛に対する対抗措置をとってその核攻撃能力の有効性を高めなければならない。第2に、国際軍備管理は、数量の減少と数量の透明性を重んじてきた。このため、米ロ間の核兵器削減や透明度の高さは、中国が多国間の枠組みに入ると、核軍縮や透明性増大の圧力が高まる。中国の核戦略は防御的で核威嚇のレベルも低いのに、どのようにして、この威嚇の有効性を確保するかが問題である。核戦力の規模も限られていて、生存性と威嚇の有効性を高めるためには、数量や配置を曖昧にしておかなければならず、透明性の増大には一定の困難がある。しかし、アメリカをはじめ西側諸国は「話語権」を確保していて、中国が行う核威嚇の有効性強化と核戦力の非公開を批判できている。対策としては、国際軍備管理がバランスを失っている状態をあまねく知らしめることがまず重要である（孫向麗、2010）。

交渉の現場では、会議技術に基づく穏健なやり方だが、中国の意志の貫徹が試みられてきている。NSG（原子力供給国グループ）は、1974年のインドの核実験を契機として1978年に成立した。NPT 非加盟国への原子力技術移転を規制するため、直接には、インドの核開発を対象としていた。中国自身は、2004年5月、NSG総会で中国のNSG加盟が承認された（http://www.nti.org/e_research/e3_57a.html）。しかし、2008年、アメリカはインドとの協力を行った。

2010年6月のNSG会合では、中国はパキスタンへの原子力発電所輸出について明言しなかったといわれている。インドの報道では、中国はパキスタンとの協力は、民間のもので、2008年米印のものに似ていると述べたともいう（<http://in.reuters.com/article/2010/06/24/idINIndia-49595920100624>）。もしこの発言があったとすれば、米印への当てこすりといえる。また、中国はパキスタン自身の原子炉製造などに資金援助を行うだけなので、NSGの承認は必要ないという理屈が成り立つ（共同通信2010年5月22日）。また、中国側代表が細かく字句の定義などに時間を使い、実質的な交渉の進展が遅れることも起こったようである。

中国の中には、米印接近の動きをアメリカによる NPT 体制の軽視と分析し、警戒している。すなわち、中国は既存の NPT 体制を評価したともいえるのである（劉強、2010、p. 363）。しかし、それは理念というよりも、中国の安全保障上の利益を守る上で有益という捉え方である。

このような枠組みを、蘇浩（2010）は次のように簡潔に説明している。

アメリカや周辺諸国などによる軍備管理や軍縮には、中国を対象とした性格がある。軍備管理や軍縮は長い間米ソが主導してきた。中国は第3世界の国家としてこの領域で主役を演じてこなかった。現在は、中国の国家安全保障上の利益と密接に関係してきたので、徐々に主要な参与者となってきた。西側諸国は中国を制約しようとし、中国をこのメカニズムの中に押し込もうとしてきた。現在、このメカニズムは中国の国家利益の不利なことはなく、アメリカの一方的な軍拡に一定の拘束力を持っている。したがって、中国はかなりの程度、現行の軍備管理メカニズムを維持する主張を行う理由がある。

ところが、中国が力をつけ、もはや弱者の一員ではなくなってくると、おおむね立場が一致していた中国と開発途上国の利益の分岐が、現実に核兵器が存在する現実に直面していかに核軍縮を進めるかで拡大してきた（郭新宇、2007）。中国はバランスを採りながらまず米ソ二核大国の核軍縮を主張したが、開発途上国の中にはあらゆる核保有国の同時核軍縮を主張する国もあったという。

郭新宇（2007）は、NPT 体制など既存の大国が主導して形成された軍備管理・不拡散レジームは確かに不公平なものではあったが、核戦争を防止し不拡散を進める上で一定の役割を果たしたとしている。さらに一歩進めて、彼は国連などの国際組織の中心的な役割を十分に発揮させ、現行の国際法の枠内で現有の不拡散メカニズムを強化すべきであると主張している。

中国には、軍備管理・不拡散の問題が、中国と開発途上国の間で相互信頼と協力に影響を与えかねないものであるという深刻な懸念が存在する（郭新宇、2007）。これに対して、中国は開発途上国の一員としての立場から、現行の不公平で二重基準のレジームを変えていく努力をすべきであるという。

しかし、「中国は国際的軍備管理・軍縮のプロセスの中で、自分自身の利益と発展途上国の総体的な利益の間で最適バランス点を追求すべきである」（郭新宇、2007）という表現は、両者の利益が一致しないことを間接的に認めているともとれるであろう。

中国の軍備管理・不拡散政策について、もう一つ重要な側面がある。つまり、中国の軍備管理・不拡散政策イメージ外交やパブリック・ディプロマシーの手段の一つとしての性格があることである。

この場合、それは軍事外交の一環となっているのが中国の大きな特徴である。国防部外事弁公室主任の銭利華は、高級レベルの相互訪問、専門技術交流、軍事援助、人員養成、合同訓練と合同演習、軍隊文化交流、公共外交とならんで国際軍備管理をあげていた。その結果、「中国は周辺国家との相互信頼を深め、良好な周辺環境を作り上げ」、「積極的に多国間安全保障対話と協力に参加し、わが軍の国際的影響力を高めた」とした（『官方談『115』軍事外交 抱負国家対外関係内函』『解放軍報』、2010年11月30日）。「国際軍備管

理に参加する時には、国際的な関係条約をまじめに履行し、世界平和と安定を維持するだけでなく、我が国の実際上の安全保障上の求めも十分に考慮し、国家安全保障上の利益をしっかりと守る」

この最後の文章、つまり国際的なイメージだけでなく、中国の国益もしっかり守るという説明は、中国国内に、軍備管理や軍縮が中国の軍事的な立場を弱めるのではないか、という懸念があり、その懸念を払拭するためのものである。

外交部も公式にパブリック・ディプロマシーの重要性を認めているが、軍事外交の位置づけはほとんど明確にされていない（楊潔篪、2011）。そもそも、軍備管理・不拡散政策には、パブリック・ディプロマシーとしての性格を備えているとしても、完全にその中に含まれているのではなく、あくまで性格の一部にすぎない。このようなことから、軍備管理・不拡散に関する中国の外交はときとして整合性が保たれない可能性があるといえよう。

参考文献

（日本語）

阿部純一「米中関係における大量破壊兵器拡散問題」、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）、pp. 45-68.

浅野亮「中国のWMD不拡散政策と米中関係」『国際問題』、2007年3月号、pp. 23-33.

小川伸一. 2008. 「中国と核軍縮」、浅田正彦・戸崎洋史（編）『核軍縮と不拡散の法と政治：黒澤満先生退職記念』信山社、pp. 163-184.

鈴木祐二. 2004. 「中国」、浅田正彦（編）『兵器の拡散防止と輸出管理：制度と実践』有信堂、pp. 227-244.

（中国語）

樊吉社「軍控與中美關係研討會綜述」2010年6月24日

<http://politics.csscipaper.com/china/chinadiplomacy/23961.html>

康紹邦・宮力（等著）『國際戰略新論』第2版（北京：解放軍出版社、2010）。

姜振飛（浙江大學副教授）『冷戰後的美国核戰略与中国国家安全』、北京：光明日報出版社、2010。

滕建群（当時、中国軍控與裁軍協會秘書長）「核威嚇新論」『國際問題研究』2009年第6期、pp. 13-19.

郭新宇（国防大學戰略研究所研究員）「中国与發展中国家在國際軍控與裁軍進程中的關係」『外交評論』2007年第2期、pp. 41-47.

郭揚（清華大學國際問題研究所博士研究生、總參謀部參謀、上校）「從新軍事革命視角看美国的世界無核化戰略」、『現代國際關係』2010年第7期、pp. 35-40.

胡豫閩（中国軍控與裁軍協會高級研究員）「中国在軍控與裁判軍進程中發揮建設性作用」『解放軍報』2011年7月6日。

李浜「國際裁軍實踐中的外空非武器化問題分析」『國際觀察』2010年第5期、pp. 37-44.

李德順（中国国防科技信息中心編集者）「奧巴馬政府『核態勢評估』報告剖析」『外交評論』2010年第3期、pp. 31-39.

李根信・滕建群（編著）『國際軍備控制與裁軍』（北京：世界知識出版社、2009）。

李体林（第2砲兵指揮学院院長、少将）「改革開放以来中国各戰略理論的發展」、軍事科学院戰爭理論和戰略研究部（編）『改革開放以来党的軍事指導理論創新發展』（北京：軍事科学出版社、2009）、pp. 382-395.

劉振民（外交部部長助理）「積極推進国际核裁軍和核不擴散進程 確保核能造福人類」『求是』2010年第11期。

劉強（解放軍国际關係学院国际關係研究所所長、院反恐怖研究中心主任、大校）『国际軍事安全論』（北京：時事出版社、2010）。

蘇浩「軍控問題與中美關係」2010年7月2日。

<http://politics.csscipaper.com/china/chinadiplomacy/24122.html>

孫向麗（中国工程物理研究院戰略研究中心研究員）「中国軍控的新挑戰與新議程」『外交評論』2010年第3期、pp. 10-21.

王君「『核不擴散條約』的困境及應對」『当代亞太』2009年第3期、pp. 109-118.

王仲春（国防大学教授）『核武器 核国家 核戰略』北京：時事出版社、2007。

榮予・洪水源「從反核威嚇戰略到最低核威嚇戰略：中国核戰略演進之路」『当代亞太』2009年第3期、pp. 119-132.

夏立平（同濟大学国际關係学院院長）「論中国核戰略的演進与構成」『東大亞太』2010年第4期。

楊潔篪（外交部部長）「努力開拓中国特色公共外交新局面」『求是』2011年第4期、pp. 43-49.

尹承德（中国軍控與裁軍協會特約研究員）「美俄核裁軍新條約與『無核世界』神話」『国际問題研究』2010年第4期、pp. 11-18.

趙沢寬（第2砲兵指揮学院二系副教授）「新時期核威嚇理論与实践的新發展」『中国軍事科学』2009年第1期、pp. 16-20.

趙沢寬「論新時期核威嚇理論与实践的新發展」、軍事科学院戰爭理論和戰略研究部（編）『改革開放以来党的軍事指導理論創新發展』（北京：軍事科学出版社、2009）、pp. 396-403.

中国国際戰略学会軍控与裁軍研究中心「『核』帰何処？：当前国際軍控形勢述評」『求是』2009年第13期、pp. 55-57. 執筆は費肖俊。

朱鋒「中国的対美戰略研究与中美關係」『現代国際關係』2010年第7期、pp. 13-15.

（英語）

Bolt, Paul J., and Albert S. Willner (eds), *China's Nuclear Future*, (Boulder: Lynn Rienner, 2006).

Medeiros, Evans, *Reluctant Restraints: the Evolution of China's Nonproliferation Policies and Practices, 1980-2004*, (Stanford: Stanford University Press, 2007).

Fravel, M Taylor, and Evan S. Medeiros, "China's Search for Assured Retaliation: the Evolution of Chinese Nuclear Strategy and Force Structure," *International Security*, 35:2 (Fall 2010).

（補論） 中国の軍備管理・不擴散政策の主なアクター

中国の軍備管理・不擴散政策の特徴は、第1に、関連する組織が多いこと、第2に非政府系組織の関与が大きいことをあげることができる。

軍備管理・不拡散を担当するのは、外交部軍控司（外務省軍備管理局）である。他の分野と同じく、この司長の上に外交部副部長がいて、重要な国際会議には、外交部副部長クラスの幹部が出席して講演を行う事も多い。

軍備管理・不拡散政策は、外交部だけでなく、人民解放軍も深く関与する。それは、軍備管理・不拡散政策が、核戦略や核戦力構築と密接に関連するからである。問題は、軍備管理・不拡散政策が、核戦略や核戦力構築と両立せず矛盾することが少なくないことである。したがって、外交部と人民解放軍の調整は容易ではないと考えられているが、詳細はわからない。

外交部と人民解放軍の間の調整は、国务院（内閣）ではできず、共産党の枠内で進められると考えられるが、党のハイアラーキーでは人民解放軍の幹部のほうが外交部の指導者よりも上位に位置し、外交部のリーダーシップが弱いことである。人民解放軍は中央軍事委員会を通じて中央軍事委員会主席（国家主席と党総書記を通常兼務）に属し、重要な軍事情報はここを通るらしい。しかし、外交部に詳細な通知は必ずしもいっていないようである。調整は党外事工作指導小組（党安全保障工作指導小組）で行われるという。実際の調整は、かなり個人ベースで進められ、特に外交部の担当官のパーソナリティによると推測されている。外交部のある特定の人物がいうなら、人民解放軍側の担当者も納得するという。

第2に、中国の軍備管理・不拡散政策の特徴は、シンクタンクなどの非政府系組織の役割が大きいことである。これは、この分野が中国にとって比較的新しく、まず研究する必要が大きかったこと、またアメリカなど諸外国でもこの分野は非政府系組織の果たす役割が大きかったことが背景にある。

長期的な観点からの研究を行う中国社会科学院アメリカ研究所でも、1998年10月に軍備管理と拡散防止研究センターが設立され、研究を重ねてきた。彼らによれば、研究会には、外交部、解放軍総参謀部、総装備部、軍事科学院、国防大学、中国宇航学会、国際戦略研究基金会、国際戦略学会、中国国際友好連絡会、国防科技信息中心、国際問題研究所、北京大学、中国社会科学院世界経済與政治研究所、亜洲太平洋研究所、日本研究所などの専門家が参加してきたという。

2001年8月には、中国軍控與裁軍協会（中国軍備管理・軍縮協会）が設立された。非営利・非政府組織とされ、学者や兵器研究開発に従事する科学者、退官した外交官や国防関係者等が主なメンバーである。その建物は、中国国際問題研究所の敷地内にある。

なお、協会秘書長として活動し、現在は中国国際問題研究所に移った滕建群は、解放軍の大校（上級大佐）であった。

2011年3月10日、中国国際問題研究所の軍備管理・国際安全保障研究センターの『全球核態勢評価報告 2010/2011』を発表した。中国のシンクタンクによる最初のNPRである。この文書のとりまとめと発表でも、滕建群が中心的な役割を果たしたと考えられる。

このほか、国家安全部系の重要なシンクタンクで影響力の強い現代国際関係研究院に軍控与安全研究所が、また、外交部のシンクタンクである中国国際問題研究所にも研究センターがある。

国防部ホームページにも、「軍控裁軍」（軍備管理と軍縮）があり、その時々々のニュースのほか、「核裁軍」（核軍縮）、「防拡散」（拡散防止）、「軍費」（軍事費）、「軍控」（軍備管理）

という項目が作られている。

このように、軍備管理・不拡散は、政府だけでなく、軍やシンクタンクが深く関わっているという顕著な性格がある。これらの調整は必ずしも制度化されているとはいえ、担当者個人の性格によって大きく影響される。

5. 変動する国際援助秩序の中での中国の対外援助外交

渡辺紫乃
(埼玉大学准教授)

今日、対外援助分野における現行の国際秩序は動揺しており、「アイデンティティの危機」に直面している。そのなかで中国の対外援助はどのような意味を持っているのか。中国は、今日の国際援助秩序をどのように認識し、どう対応しようとしているのか。そして、国際援助秩序は今後どうなっていくのか。

本稿では、まず、既存の国際援助秩序の概要を説明したうえで、国際援助秩序に起きている変化を説明する。そして、中国は既存の国際援助秩序をどのように見ており、現在どのような対応をしているのかを明らかにすることで、今日の中国の対外援助外交の実態の一端と国際援助秩序の変化の方向性を示したい。

《目次》

- I. 対外援助分野での国際秩序：「国際開発援助レジーム」
 - 1. 国際開発援助レジームについての伝統的な見方
 - 2. 国際開発援助レジームが直面する危機
- II. 中国の対外援助外交と国際開発援助レジーム
 - 1. 国際開発援助レジームに対する中国の見方
 - 2. 国際開発援助レジームへの中国の対応
- III. おわりに

I. 対外援助分野での国際秩序：「国際開発援助レジーム」

1. 国際開発援助レジームについての伝統的な見方

今日、対外援助の分野では、経済協力開発機構 (Organization for Economic Development and Cooperation: OECD) の開発援助委員会 (Development Assistance Committee: DAC) のメンバーである西側先進諸国や、世界銀行 (以下、世銀)、国際通貨基金 (以下、IMF) などの国際金融機関、国際連合 (以下、国連) グループなどの国際機関を中心とする国際援助コミュニティの間で、ある特定の規範や原理、ルールを共有する「国際開発援助レジーム (以下、援助レジーム)」が形成されているという理解が一般的である¹。

(1) OECD の開発援助委員会 (Development Assistance Committee: DAC)

援助レジームにおいて最も重要な組織は、「先進国ドナーのクラブ」ともいべき存在の OECD の DAC である。DAC は、もともと 1960 年 1 月に米国の提案で設立された開発援助グループ (Development Assistance Group: DAG) が基となり、1961 年 9 月の OECD 発足に伴い、その傘下の委員会の一つの開発援助委員会 (DAC) として改組されたものである²。以後、DAC は先進国ドナー間の意見調整の場としての役割を果たしている。

現在のメンバーは、OECD 加盟国 (34 カ国) のうちの 23 カ国と欧州連合 (the European Union: EU) である。その他に、世銀と IMF、国連開発計画 (United Nations Development

Program: UNDP) がオブザーバーとして参加している。DAC は様々な業務を行っているが、主なものとしては、①メンバーの対外援助に関する情報交換や統計整備、②メンバーの援助政策や援助実績に関する年次審査 (ピア・レビュー)、③援助政策の問題の検討や勧告などである³。DAC の場で議論・勧告された内容が援助レジームに直に反映され、国際援助秩序の一部になる。

(2) 援助レジームの特徴

DAC を中心とする援助コミュニティの間では、模範的な援助についての大まかなコンセンサスがある。まず、援助コミュニティにとっての援助の中心は「政府開発援助 (Official Development Assistance: ODA)」である。ODA は DAC が定義したもので、①政府ないし政府の実施機関によって供与され、②途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することを主たる目的とし、③資金協力について、その供与条件が途上国にとって重い負担にならないように Grant Element が 25%以上という三つの条件を満たすものである⁴。つまり、ODA とは、ドナーが受取国の経済開発や福祉の向上を主目的として利他的に提供するものであって、ドナーが利益を得ることを前提とした経済取引ではない。

途上国での経済開発や福祉の向上を達成するためのアプローチに関しては、援助レジームの形成当初からメンバーの間で代表的な二つの見方があった⁵。端的に言えば、国連グループは、貧困削減を最優先課題とみなす「貧困削減アプローチ」を採用し、基礎生活分野 (Basic Human Needs: BHN) を充足させるための社会インフラ建設への援助や技術移転を重視した。一方、世銀・IMF グループは、「経済成長アプローチ」を採用し、受入国の経済成長に直結すると考えられるマクロレベルでの支援として、投資の活性化や経済制度改革などを重視した。

しかし、2001 年 9 月、国連がミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) を採択したことで、「貧困削減アプローチ」が主流になったといえる。MDGs は、2015 年までに国際社会が取り組むべき八つの開発目標 (①極度の貧困と飢餓の撲滅、②初等教育の完全普及の達成、③ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上、④乳幼児死亡率の削減、⑤妊産婦の健康の改善、⑥HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止、⑦環境の持続可能性の確保、⑧開発のためのグローバル・パートナーシップの推進) を設定したものである⁶。以後、程度の差はあるものの、国際社会は MDGs を達成するための様々な努力をすることになった。

援助形態についても、援助コミュニティの間で一定の考え方が共有されている。ODA の一般的な形態は、贈与である無償資金協力と技術協力、借款である有償資金協力の三つがあるが、ドナーは受入国にとってできるだけ有利な条件の援助を行うべきであるという共通認識の基、譲許性の高い贈与の方が譲許性の低い借款よりも望ましいとされている。実際、日本を除く DAC のメンバーは贈与中心の援助を行っている。そして、援助国が受取国に ODA を供与する際の物資や役務の調達条件 (tying status) は「アンタイト」、すなわち調達先を援助国、受取国などの特定国に限定するべきではないとの考え方も共有されている。

さらに、援助コミュニティの間では、途上国の開発を行うにあたっては正しいやり方、すなわち一定の「開発モデル」があり、途上国はそれに従って行動するべきであるという

理解がある。つまり、途上国で開発が上手くいかないのは、現行の政策や既存の制度・体制が正しくないからだという見方である。この根底には、途上国の独自路線を尊重するというよりも、途上国は西側先進諸国の発展モデルを模倣すべきであるという発想がある。

そして、援助国が援助を提供するかわりに、受取国は援助国から提示される具体的な処方箋であるコンディショナリティ（conditionality、政策条件）を実施する義務があるとされている。そこには、援助国は開発のために必要であれば、受取国の政策を変更したり制度や体制を変革したりすることが当然という内政干渉を是とする姿勢がある。

コンディショナリティの内容は、「ワシントン・コンセンサス（Washington Consensus）」の考え方に依拠している。「ワシントン・コンセンサス」は、John Williamson が 1990 年に、アメリカ財務省、連邦準備制度理事会（FRB）、世銀、IMF の多数派見解を要約するものとして使用した言葉である。その中身は、途上国経済の失敗は政府の市場に対する過剰な介入や規制が理由であるとし、これらを最小限にして市場原理を導入すれば途上国の経済はうまくいくとする新古典派経済学の理論をベースにした経済の自由化策である⁷。

具体的には、①緊縮財政政策として、政府の歳出削減や借入抑制、税制改革、補助金の削減、国営企業の民営化など、②金融部門の改革として、金利の自由化、銀行部門の外資への開放、債権・証券市場の育成、政策金融の縮小や廃止など、③貿易の自由化政策として、為替レートの切り下げや為替管理の自由化、輸出入制限の緩和や手続きの簡素化、関税率の引き下げ、資本移動の自由化など、そして④価格の自由化としては、価格統制の撤廃、許認可手続きの簡素化、公企業による独占の廃止と民間企業の参入促進などがある⁸。

さらに、DAC メンバーの間では、援助国は毎年の援助実績の詳細を公開すること、数年毎にメンバー国のうちの 2 カ国によるピア・レビューを受けたうえで、必要に応じて援助政策を調整することが援助国としての取るべき行動であるとの共通の理解がある。

2. 国際開発援助レジームが直面する危機

しかしながら、今日の援助レジームは必ずしも安泰とはいえない。むしろ、その中核的な存在である ODA が「アイデンティティの危機」に直面している。Jean-Michel Severino と Olivier Ray は、2009 年 3 月に発表した “The End of ODA” と題する研究のなかで、今日の開発援助の世界には目的、参加者とツールの三つの点で革命的变化が起きているため、既存の ODA についての我々の一般的な理解は、ますます役に立たないものになっていると指摘している⁹。なお、Severino は 1997 年から 2000 年まで世界銀行でアジア担当の副総裁を務め、2000 年から 2010 年まではフランスの開発援助機関の Director であった援助問題の専門家である。Ray は Severino のアドバイザー（リサーチ担当）である。彼らの研究によれば、今日の援助コミュニティは三つの問題に直面している。

第一の問題は、開発援助に課せられた目的の多様化である。もともと、開発援助は広範な目的を持つものであった。ヨーロッパ諸国の場合、旧植民地国の政治・経済面での発言力を維持する政治的な目的があった。冷戦期間中にアメリカとソ連は、自国の影響力を拡大したり発展途上国を自陣営につなぎとめる目的で援助を使った¹⁰。しかし、21 世紀に入って新しいグローバルな課題が出現したことで、援助の果たすべき役割はいっそう多様化した。

2001 年の 9.11 同時多発テロ事件は、先進国と途上国との社会的格差の危険性を顕在化

させ、「破たん国家」もしくは低所得国への援助が重要であることを国際社会に再認識させた。さらに、SARS、鳥インフルエンザ、エボラ出血熱などの感染症、生物多様性の保護と地球温暖化問題への対処など、地球規模での新しい課題に対処する必要性が高まった。世界的な食糧危機、エネルギー危機、アメリカでのサブプライム危機などは、一国の政策の選択の誤りが国際社会全体を危機に陥れかねない実態を明らかにした¹¹。

その結果、開発援助の課題は貧困削減と不平等の是正といった伝統的なものだけではなく、新しい「壮大な目的」、すなわち、途上国と先進国との経済的な格差の是正、ベーシック・ヒューマン・ニーズを満たす基礎的な人間の福祉の提供、そして世界的な公共財の保護のための解決策の探求の三つが加わった¹²。

第二の問題は、援助業務への参加者の増加と多様化である。従来、援助は主として国家によるものであったが、過去 20~30 年の間に、NGO や民間の財団、多国籍企業、国際機関など多様な主体が援助に参加するようになった。さらに、かつてのあるいは今も受取国である途上国の中にも、中国、マレーシア、タイなどのアジア諸国に加え、ブルガリア、ルーマニア、ラトヴィアなどの東欧諸国など、「新興ドナー」と呼ばれる国がでてきた¹³。

このような新しい援助参加者の出現は、従来の国家中心の伝統的な援助の行動様式を大きく揺るがすことになった。NGO は、市民社会の立場からミクロレベルの社会学、経済学的な視点を導入した。慈善事業団体は、ビジネスの視点や問題への組織的・体系的な対応の発想をもたらした。また、ソブリン・ファンドや国際金融機関、株式投資家は、洗練された金融技術を導入することで、ビジネス活動と開発は全く別物であるという従来の意識を覆らせた¹⁴。

その一方で、援助主体の増加や多様化は、援助政策の効率性と一貫性を蝕む要因にもなっている。実際、異なるアジェンダをもつ多数の利害関係者を調整するコストは、過去 10 年間で急速に増加しているという。参加者の増加により得られる利益よりも、政策の非一貫性や調整コストなどの損失の方がはるかに大きい場合もある¹⁵。

第三の問題は、一連の開発金融のイノベーションにより、開発援助の資金源が多様化したことである¹⁶。例えば、景気循環対策融資 (countercyclical loan) などの新しい金融商品の登場や援助活動への寄付を非課税扱いとする仕組みにより、多額の民間資金が開発資金として導入されるようになった¹⁷。

また、年度毎に途切れない、連続的で長期的な援助も可能になっている。国家を中心とする伝統的な開発援助の世界では、開発資金は主に国家予算から提供されるため、単年度主義の傾向が強く、援助プロジェクト毎に経済的合理性に基づいて実施される。そして、プロジェクト毎の具体的な成果を目的とする傾向にあり、ある程度プロジェクト数をこなささえすれば、マクロ経済上の開発成果をもたらすと期待されていた¹⁸。しかし、安定した資金が得られるようになったことで、個々のプロジェクトベースでの支援から、地球規模で必要とされている公共財の提供や保護などの取り組みが可能になった¹⁹。また、援助も相乗効果を期待されるものへと変化してきている²⁰。

さらに、民間資金の導入により、政府と民間の間の仕切りがなくなりつつある。援助の需要と供給の両方が極端に多様化し、従来の国家による援助だけでは不十分となったため、国家は民間に開発援助の資金と目的への達成努力を一部ゆだねるようになった²¹。その結果、NGO や半官半民のパートナーシップによって支出される ODA の割合は、1990 年以来 10

倍になった²²。このように、今日の開発援助は二つのレベルから成っている。一つは、公的資源から開発援助として強制的に配分されたものであり、この資金は政府の優先順位に従って使われる。もう一つは、民間の援助資金であり、その金額と配分の仕方は市民の選択によるものである²³。

以上のように、今日の開発援助は、様々な点で変革期にある。援助主体や援助目的、さらには援助資金源の多様化により、これまで DAC が援助の中核と考えていた ODA の金額を把握するだけでは、今日の開発援助の実態をとらえきれなくなっている²⁴。同時に、従来の開発援助は、必ずしも今日期待されている目的を十分に果たしているとはいえない。そのため、現行の援助レジームの考え方や ODA の援助形態は絶対的なものとはいえない。ODA はまさに「アイデンティティの危機」にあり、その概念自体が今日問われている。

II. 中国の対外援助外交と国際開発援助レジーム

1. 国際開発援助レジームに対する中国の見方

(1) 中国の援助レジームに関する考え方

では、中国は、このような危機に直面している今日の援助レジームをどう見ているのか。この問題を考えるうえで、中国の援助研究の第一人者ともいえる周弘の研究がいくつかの重要な示唆を提供している。

第一に、中国は、西側先進諸国や援助機関が途上国の開発のために設計した民主主義の定着と構造調整を中心とする「改革プラン」には懐疑的である。この「改革プラン」は、経済政策だけではなく、グッド・ガバナンスや人権擁護、あるいは多党制による民主主義の構築など、政治的な要素も含む包括的な処方箋である。しかし、周弘は、途上国はこうした「改革プラン」を 20 年試してみても目に見える成果はなかったし、民主主義への援助は受取国の基本的な経済水準や国家の方向性を変えるものではないと主張している²⁵。

一方で、中国は、同じ途上国として、受取国が実際に必要としている腐敗や管理不全などの問題を最も引き起こしにくい方式での援助を行っているとしている。中国は、内政干渉や条件付きの援助を拒絶し、平等で民主的な国家関係を守り、外からの援助を国家の改革と発展に役立てることで、従来の西洋諸国の発展モデルとは異なる途上国としての一つの発展モデルを実施してきた。そのため、中国が対外援助を提供する際も、受取国に対して「平等互惠」、「内政不干涉」や「条件未付与」の原則を守っている²⁶。その結果、受取国の独立自主での発展の道を選択する権利を尊重し、貧困脱却のために必要な能力を提供する援助をしている²⁷。これらの中国の対外援助の特徴は、援助レジームとほぼ正反対のものである。

(2) 中国の援助レジームへの貢献

周弘は、中国の対外援助は、援助レジームの理念と行動の多様化に二つの点で貢献していると指摘している。一つめは、中国の「人を中心とする」（以人为本）国際開発理念と行動規範を通しての貢献である。中国の援助は、受取国が緊急に必要としている生産施設とインフラプロジェクト（紡績工場、交通、電力など）を提供することを重視しつつ、民生用の社会インフラや生活施設（病院、農業、学校、住宅地など）や人材研修プログラムも提供するなど、以人为本の開発理念のもとに、多様な援助を提供してきた²⁸。

このことは、援助レジームでの主な援助対象の変化とは対照的である。援助レジームでの中心的な援助対象は、かつてはインフラと農業プロジェクトであったが、次第に小規模の社会セクタープロジェクトと大規模な債務救済が増えた。90年代には、社会セクターの割合がODAの30%以下から半分以上へと急増し、インフラと農業を含む生産分野への援助が60%から40%へと低下した²⁹。2000年のMDGs採択後は、貧困削減のための取組みがいつそう強化されている。

中国の二つ目の貢献は、中国が受取国との間に、独自の交流と協力のメカニズムを発展させたことで、途上国との平等・互恵の協力原則を国際社会に提唱し推進していることだという。つまり、中国は、中国アフリカ協力フォーラムなどの場を活用して、平等互恵、形式と内容の多様化、効果の上がる援助を重視しており、途上国との共同発展の実現をめざしているという³⁰。

近年、国際援助コミュニティでは、援助効果を高めるためには、途上国支援の関係者の間、特にドナー側での協調（「援助協調」）が有効であるという見方が支持されている³¹。その背景には、これまで各ドナーが受取国にばらばらに援助を提供していたため、援助の相乗効果が期待できなかったうえに、受取国にドナー別の事前調査、事務手続き、モニタリングや事後評価などが発生し、かえって不要なコストを生んだという認識がある³²。

しかし、援助協調の潮流は、途上国の間では交渉力の低下につながるものとの懸念も生んでいる³³。もともと、援助国と途上国との力関係は、一対一の交渉でも援助国の方に有利に働きがちである。援助協調の過程でドナー国が一体化して途上国と交渉するようになると、途上国の意見を反映させる余地はますます小さくなる。そのため、下村恭民によると、途上国の援助関係者は、ドナーとの相対の関係に基づくプロジェクト中心の援助を志向している³⁴。このような状況下、多くの途上国を招いた多国間フォーラムの場で途上国の集団と交渉する方式を中国が普及させることは、双方のコミュニケーションの向上と国家間関係の平等で公正、合理的な方向への発展を推進しているというわけである³⁵。

ただし、中国の援助が必ずしも途上国にとって有利なものになっているわけではない。確かに、中国は、中国アフリカ協力フォーラムのような多国間協議の場で援助の提供を宣言している。一方で、中国は、受取国との相対の関係での交渉の余地も維持している。また、中国の援助の譲許性が必ずしも高いとはいえない。例えば、中国の有償資金協力（優遇借款）の利率は最高で5%を超えず、貸付期間は一般的に8～10年、グラント・エレメントに換算すると25%以上であるとされているため、貸付条件ではODA基準を満たしている³⁶。しかし、中国政府の援助性借款の利率は他国のものよりも2～3%高めであり、返済期間も短いため、受取国からは譲許性が十分ではないとの批判がある。一部の受取国が中国政府の借款をコマーシャルベースの借款とみなしていることから、中国は貸付条件の相対的な厳しさを改善する必要があると記述している中国の文献もある³⁷。

以上のことをまとめると、中国は既存の援助レジームを完全に否定しているわけではない。むしろ、中国は、中国の発展モデルの成功経験を基に、独自の主張を展開し、既存の援助レジームに対して一部変更を求めている。

2. 国際開発援助レジームへの中国の対応

(1) 「北京コンセンサス」と「中国モデル」

このように援助レジームが危機に直面しているなかで、中国は自国の経験を「中国モデル（中国模式）」と表現している。もともとこの言葉は2000年頃から出てきたもので、以後、中国側の文献にもみられるようになった³⁸。一方、「北京コンセンサス（Beijing Consensus、北京共识）」は、中国が使い始めた言葉ではない。2004年5月7日に当時清華大学教授であった Joshua Cooper Ramo が初めてロンドンの Financial Times 紙上で使った概念である。この二つの概念はともに中国独自の経済発展の経験の実践を指しているが、「北京コンセンサス」の方がより政治的な含意を持っていると考えられている³⁹。

「北京コンセンサス」は、今日では市場原理主義のイデオロギーと政策勧告という批判的な意味で多用される「ワシントン・コンセンサス」に対峙する概念である。「ワシントン・コンセンサス」に基づく開発論は、サブサハラ・アフリカ諸国ではかえって逆効果となって経済成長を阻害しており、1997年のアジア通貨危機でも誤って適用された結果、かえって事態を悪化させた。さらに、2008年のアメリカ発の金融危機によって、その名声は崩れ、有効性や適用可能性も疑問視されている⁴⁰。

「ワシントン・コンセンサス」に対する批判は様々である。代表的なものとしては、そもそも市場が未発達もしくはきちんと機能していない途上国に完全競争の原理を導入すること自体が無理であること⁴¹、それぞれの途上国の置かれている立場や発展段階、歴史的な背景、国内の状況などがまったく異なるのに、画一的な処方箋を提示することは非現実的であることなどが指摘されている⁴²。

それに対し、「中国モデル」は、現在実践中のものである。しかも、中国が外国からの援助によって西側の知識や技術を吸収した過程で、中国の要素を付加しながら今日の経済発展を達成した実績から作られたモデルであるため、同じような立場にある途上国に適用できるものと考えられている⁴³。

具体的には、「中国モデル」は、中国の経験によって証明されたインフラ建設への支援を中心とする発展方式である⁴⁴。中国は、受取国の経済や社会の発展に必要な衛生・教育・農業・エネルギー・交通などの分野での援助を特に重視している。そして、受取国のキャパシティ・ビルディングや、人材育成までも視野に入れた多様な形式の援助を提供することで、受取国の持続的な発展を可能にする援助を目指している⁴⁵。一方で、中国は、このような援助に対して西側先進諸国は「現在の発展モデルに挑戦している」という反応を招いていると認識している⁴⁶。

中国は過去30年ほどの間、工業発展に必要なインフラの近代化、都市建設の過程での資金不足、人材不足の問題に直面した。さらに、中国は今日、急速な発展の過程で生じた環境保護や市場経済化に伴う政府機能の向上などの問題にも直面している⁴⁷。受取国の現状は中国の開発開放初期と似ているため、中国からの援助を通して、中国がかつて他国の経験を学び、先端技術を獲得し、発展のための資金、技術、市場と人材を獲得し、急速な発展を遂げた中国のノウハウを得ることを受取国は希望しているという⁴⁸。

(2) 「中国モデル」の定式化と普及？

では、中国は「中国モデル」を「ワシントン・コンセンサス」にとって代わるものとして、途上国に積極的に普及させるつもりなのか。現時点ではまだよく分からないが、二つの動きを指摘しておきたい。

第一は、OECDのDAC-中国研究会（DAC-China Study Group）への参加を通じた「中国モデル」の定式化である。DAC-中国研究会は、DAC諸国と中国との援助政策での対話を促すための組織である。2004年12月に、中国政府、UNDPとその他の国際組織が北京に設立したInternational Poverty Reduction Centre（IPRCC：中国国際扶貧中心）が、2008年2月にDACとの間で“Reducing Poverty and Promoting Pro-Poor Growth: China’s Experience in Rural Poverty Reduction at Home and Abroad”という題のワークショップを開催した⁴⁹。その後、IPRCCがこのワークショップのフォローアップとしてのスタディグループの結成を提案したことが契機となり、2009年1月にIPRCCとOECD-DACが共同でDAC-中国研究会を創設した。

この研究会は、IPRCCとOECDのDevelopment Cooperation Directorateが共同事務局を設置し、2年間で「中国の経済成長と貧困削減」と「アフリカでの貧困削減」の二つのテーマについて、開発提携（development partnerships）、農村開発（rural development）、インフラストラクチャー（infrastructure）、企業開発（enterprise development）の四つの視点から議論するものである。

この研究会は、新たに研究を始めるのではなく、既存の研究結果を独自の視点で要約して統合することに力点を置いている。上述の視点について一回ずつ、合計四回の国際会議を開催し、最終的には報告書を出すことになっている。さらに、2011年の早い時期に北京で開催される最終会合での議論をふまえて、研究会の成果から政策提言を抽出することとしている。これまでに、2009年10月28-29日には北京で「開発提携」のテーマで、2010年4月27-28日にはバマコ（マリ）で「農業・食糧安全保障・農村開発」のテーマで、2010年9月19-20日には北京で「インフラストラクチャー」のテーマで、そして2011年2月16-17日にはアジスアベバ（エチオピア）で「企業開発」のテーマで四つの国際会議が開催された。

これらの国際会議では、中国の経済成長と貧困削減の経験と戦略の詳細や、中国の経済成長と貧困削減に国際社会からの援助はどう貢献したのか、その経験や教訓はアフリカの発展途上国にどのように応用できるのかといった点や、アフリカでの貧困削減に関しては、中国によるアフリカでの経済協力はどのような内容であり、それがアフリカでの貧困削減にどのような影響を及ぼしているのか、などの非常に重要かつ実践的な問題を議論したようである⁵⁰。

しかしながら、結局のところ、DAC中国研究会は同床異夢であった。OECD-DACドナー側は、「新興ドナー」としての中国の対外援助の影響力が高まっている現状にあって、DAC中国研究会を中国に関与する機会とみなした。そこで、まず、中国が話しやすいテーマでのコミュニケーションをはかることで、中国の多国間メカニズムへの参加を制度化するきっかけとしたようである。長期的には、中国の対外援助が引き起こしている問題を解消するための糸口にしたいとの期待もあったという⁵¹。

一方、中国側がDAC中国研究会を提案し、そこに参加し始めた真の動機はまだよく分からない。しかし、過去2年間のDAC中国研究会による国際会議の議論の概要を紹介したIPRCCのサイトを読むかぎり、この研究会での議論が、経済成長と貧困削減には①農業・農村開発、②インフラストラクチャーの整備、③企業開発が不可欠であるとする「中国モデル」を公認し、アフリカ諸国に普及させるのに一役買うことになったように見える。実

際、DAC 中国研究会での国際会議には、中国当局を含む中国側の援助関係者と DAC メンバーだけではなく、アフリカ諸国からも代表が多数参加した。国際会議は、DAC 諸国の当初の期待に反して、中国の対外援助に対するアフリカ諸国からの賛同を聞かされる場にもなっているという⁵²。

「中国モデル」が「ワシントン・コンセンサス」の代替モデルとなりうるのかを考える上で注目すべき二つ目の動きは、中国が対外援助の一つとして実施している人材研修プログラムである。2009 年 11 月に出版された李小云、唐麗霞、武晋の研究によると、中国は 1983 年に人材研修プログラムを援助として開始し、これまで 264 以上のグループに研修を行い、研修を受けた人員は 6,500 人以上にのぼる⁵³。そして、研修対象分野は、農業、畜産業、機械、エネルギー、医療や衛生、環境保全など数十種類に及ぶ。

人材研修プロジェクトには、官僚研修、技術研修、留学生プロジェクト、「海外進出（走出去）」研修、青年ボランティアプロジェクト⁵⁴、短期人材交流プロジェクトの六つのパターンがある⁵⁵。なかでも、中国はこれまでに「中国－発展途上国経済管理人員研修プログラム」を 35 回実施しており、世界の 110 の途上国や地域から 838 名の官僚に実施した⁵⁶。なお、官僚研修は、受取国政府の局長級（一部は大臣級）の役人を中国に招いて行うものである。2002 年以来、商務部は 13 回もの大臣級の研修プログラムを実施している。これは、研修を受ける官僚の出身国から中国までの旅費に加え、滞在中の研修費、宿泊費、交通費から小遣いまで中国が負担し、彼らの国内の業務上の必要性にもとづいて、各種講座やセミナー、見学や実地調査を行うものである⁵⁷。

III. おわりに

「中国モデル」は「ワシントン・コンセンサス」にとって代わるものとして、既存の国際援助秩序の一部を変更するほどの影響力を持つことになるのか。逆に言うと、どのような条件下で既存の国際援助秩序は変化するのか。もっと抽象化するならば、ある分野での既存の国際秩序が変化するのには、どのような条件が必要になるのか。これらの答えはもちろん、中国の外交努力だけによって決まるのではない。そこには、複数の要因が相互に影響し合っているように思われる。

第一は、既存の国際援助秩序の有効性である。既存の国際援助秩序が、途上国の開発に貢献している度合いが高ければ高いほど、多くの国に受け入れられる安定性を保っていると考えられる。逆に、既存の国際援助秩序が十分な貢献をしておらず、そのことに不満を持っている国が多ければ多いほど、代替的な秩序が形成され受容される余地が大きくなるのではないか。この点で、今日の国際援助秩序は、前述のようにいくつかの点で根幹が揺らいでいるため、既存の秩序の変更や代替的な秩序の形成や受容の余地はあるといえる。

第二は、代替モデルの有効性である。すなわち、国際援助秩序においては「中国モデル」の有効性である。「中国モデル」は、過去 30 年間に及ぶ中国経済の成長経験から蓄積されたものである。そのため、「中国モデル」の有効性は、今後も中国の経済成長が持続するのかどうか大きく依存している。

第三に、代替モデルの汎用性である。「中国モデル」がいくら効果的であっても、それが中国にしか通用しないものであれば、モデルとしての汎用性はない。そのため、DAC-中国研究会のように「中国モデル」のアフリカでの応用可能性や適応性を議論する場合は、「中国

モデル」の汎用性を考える上で重要な意味を持つてくるのではないか。

いずれにせよ、中国が既存の国際秩序にどのように対応しようとしているのかは、今日の国際政治の分野で最も重要な問題の一つである。対外援助の分野では既存の国際秩序が揺らいでいるために、中国の対外援助外交がその秩序を変える可能性があることを否定することはできない。もちろん、そこには中国の積極的な姿勢の有無や中国経済の持続的な発展、「中国モデル」の他の途上国での実行可能性や応用可能性など、複数の要因が関係してくるため、現段階で結論を出すのはまだ早すぎる。しかし、これらの要素は、今後の中国の対外援助外交や国際援助秩序の動向を考える上での指標として役に立つものと考えられる。

¹ 援助レジームの形成や展開についての代表的な研究としては、稲田十一「国際開発援助体制とグローバル化—構造調整／貧困削減戦略レジームの展開」藤原帰一など編『国際政治講座』第三巻、東京大学出版会、2004年、145-198頁、柳原透「「開発援助レジーム」の形成とその意義」『海外事情』第56巻9号、2008年9月、87-106頁、小川裕子「開発分野におけるレジームの動態——レジーム競合・調整の動因としてのアメリカ——」『国際政治』第153号、2008年11月、122-139頁がある。稲田は「国際機関（特に世銀）を中心とする、ある特定の開発思想とアプローチが、他のドナーにも影響を与え、そこに共通の規範とルールに基づく枠組みが形成されて、他のドナーもその規範とルールにのっとって援助・融資を行うような制度」を国際レジームとみなしている（150頁）。

² DAG 原加盟国は、米国、イギリス、フランス、西ドイツ、イタリア、ベルギー、ポルトガル、カナダ及び EC 委員会であった。日本も 1961 年に招集され、OECD 加盟（1964 年）前に DAG に加盟した。

³ 主な活動内容としては、ハイレベル会合（年 1 回、閣僚などのハイレベルの援助関係者によって開催され、開発の重要な問題の討議や勧告の採択が行われる）、シニアレベル外交（ハイレベルの援助実務担当者が重要な援助政策について討議する）、本会合（毎月開催され、DAC の年間活動計画の策定・実施状況の確認、国別援助審査を行うとともに、テーマ別会合も行われる）、ピア・レビュー（各メンバーは、他のメンバー 2 カ国によって、4～5 年に 1 回、援助実績や政策について審査を受け、審査結果は報告書として公表される）がある。「OECD 開発援助委員会（DAC）の概要」を参照。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/dac_gaiyo.html

⁴ グラント・エレメントは援助条件の緩さを示す指標であり、指標が高いほど途上国にとって借りやすい援助となる。なお、無償資金協力のグラント・エレメントは 100% である。

⁵ 援助レジーム内で 2 つの競合している規範がアメリカの影響力によってやがて調整されていく過程については、小川、前掲論文を参照。

⁶ 外務省「ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）」。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs.html>。）

⁷ 辻一人「貧困削減への取組み」、下村恭民・辻一人・稲田十一・深川由起子『国際協力—その新しい潮流（新版）』有斐閣選書、2009年、89頁。

⁸ 同上。

⁹ Jean-Michael Severino and Oliber Ray, “The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy,” Working Paper Number 167, March 2009, 1.

¹⁰ Ibid., 2.

¹¹ Ibid., 4-5.

¹² Ibid., 5.

-
- 13 Ibid., 6.
- 14 Ibid., 7.
- 15 Ibid., 6.
- 16 Ibid., 8.
- 17 Ibid., 12-13. 1980年代の債務危機の重要な原因の一つであった突然の交易条件の崩壊（本質的な一次産品市場の変動制のため）に対処するものであり、ローンの返済額が借入国の貿易収入にリンクされているため、借入国を突然の交易条件の悪化から守る一方で、経済的にも実行可能な貸付スキームとして注目されている。
- 18 Ibid., 13.
- 19 Ibid., 11.
- 20 Ibid., 13.
- 21 Ibid., 14.
- 22 Ibid., 15.
- 23 Ibid.
- 24 Ibid., 17.
- 25 周弘「中国新的対外援助」王逸舟主編『中国対外関係轉型 30年（1978-2008）』社会科学文献出版社、2008年、172頁。
- 26 同上、164頁。
- 27 同上、177頁。
- 28 同上、165-166頁。「以人为本」の対外援助は、「海外進出（走出去）」と「外資導入（請进来）」の方式で、人材育成に貢献している。「海外進出（走出去）」とは、中国の専門家、技術要員、管理人材を受取国に派遣し、現地で知識や技能を教えたり、中国の青年ボランティアを派遣することである。「外資導入（請进来）」は、各種の人材を中国に招いて、技術から管理の面で各種の研修を実施するとともに、学生に奨学金を提供する。
- 29 Severino and Ray, 7頁。
- 30 周弘、166頁。
- 31 下村恭民「21世紀の新しい潮流」、下村恭民・辻一人・稲田十一・深川由起子『国際協力——その新しい潮流（新版）』有斐閣選書、2009年、58頁。
- 32 同上、58-59頁。
- 33 同上、61頁。
- 34 同上、61頁。
- 35 周弘、166-167頁。
- 36 崔日明、李兵、劉文革編『国際経済合作』第2版、機械工業出版社、2009年、212頁。
- 37 同上、215頁。
- 38 胡再勇「中国経済外交面臨的国内外形勢：年度特点」趙進軍主編、江瑞平、劉曙光副主編『中国経済外交年度報告（2010）』経済科学出版社、2010年、74頁。
- 39 同上、74頁。
- 40 同上。
- 41 辻一人「貧困削減への取組み」、90頁。
- 42 辻一人「途上国のオーナーシップとガバナンス重視の潮流」、下村恭民・辻一人・稲田十一・深川由起子『国際協力——その新しい潮流（新版）』有斐閣選書、2009年、189頁。
- 43 周弘、162頁。
- 44 同上、174頁。
- 45 同上、175-176頁。
- 46 同上、174頁。
- 47 同上、164頁。
- 48 同上、165頁。
- 49 IPRCC は、「貧困削減と開発」分野で、研究、交流、研修などを通じて、海外との情報

交換や協力を行う組織である。詳細については、<http://www.iprcc.org> を参照。

50 詳細については、前述の IPRCC のサイトを参照。

51 DAC 中国研究会に参加した複数の日本人メンバーの見解。

52 DAC 中国研究会に参加した日本人メンバーの見解。

53 李小云、唐麗霞、武晋編著『国際発展援助概論』社会科学文献出版社、2009年、319頁。

54 中国は2005年からは、海外に青年ボランティアを派遣し始めた。タイ、エチオピア、ラオス、ミャンマー、ジンバブエ、セイシェルなどの国家へ200名以上派遣した。その内容は、中国語教育、中国医療、農業技術、体育教育、コンピューター研修、国際救援などの分野でのボランティアである。張翠珍「中国在対外援助領域的經濟外交：共渡危難」趙進軍主編、江瑞平、劉曙光副主編『中国經濟外交年度報告（2010）』經濟科学出版社、2010年、177頁。

55 李小云、唐麗霞、武晋、320頁。

56 同上、319頁。

57 同上、320頁。

6. 法による権力政治

現代海洋法秩序の展開と中国

毛利 亜樹
(同志社大学 助教)

はじめに

この論文は、海洋管轄を強化する中国の取り組みを、現代海洋法秩序の展開に位置づけて理解し、中国の海洋に関する国内法制度とその執行能力の発展を素描する試みである。

海洋は古くから各国によって利用され、海洋の利用・開発とその規制を定める海洋法が、国際慣習法として歴史的に形成されてきた。この国際慣習法たる海洋法を法典化するため、困難な国際交渉を経て、1982年に「海洋法に関する国際連合条約」(以下、国連海洋法条約とよぶ)が採択された。国連海洋法条約は、距岸200海里の沖合水域における生物・鉱物資源に対する沿岸国の主権的権利を承認する排他的経済水域制度(EEZ)を導入し、深海底の「人類の共同遺産」概念に基づく国際社会による管理体制を志向したほか、領海、接続水域、大陸棚、公海など、ほとんどすべての海洋の諸問題を単一の条約にまとめ上げることに成功した¹。国連海洋法条約は1994年に発効し、現代海洋法秩序の根幹をなしている。

しかし、現代海洋法秩序は依然として未完成である。あるいは発展途上といってもよいであろう。その最も根本的な理由は、国連海洋法条約には、今後の解釈・適用をめぐる国家実行の集積を通じて実質的に確定されるという、一種の力学性(dynamism)をもつ部分が少なくないからである²。また、条約の深海底開発に関する内容に不満をもつアメリカやイギリスなどの先進諸国には、条約体制への参加を差し控える国が多かった。ただし、アメリカは海洋とその上空の利用に際し、国連海洋法条約の関連規定を遵守している³。

現代海洋法秩序の展開には、沿岸国の海域に対する管轄権の拡大あるいは領有化を目的とする「忍び寄る管轄(creeping jurisdiction)」が大きな役割を果たしている⁴。海洋法の法典化交渉では諸国の利益が衝突し、条約の規定をめぐる解釈・適用の一般的合意が得られなかった事項がある。これらの事項では、沿岸国は海洋に対する一方的な要求をさらに主張する余地があり、その国家実行は多くの国々の権利と利益に影響を与えうる⁵。

このように動的に展開する現代海洋法秩序に敏感に反応し、中国は権益追求の姿勢を貫いてきた。これは、国連海洋法条約がもつ曖昧さによって、中国には海洋権益をさらに拡大する余地があるためである⁶。

この研究には次のような意義がある。第1に、国連海洋法条約の特定の規定について異なる解釈が事実上存在し、各国がそれぞれの解釈にたって国内法を整備している状況では、国内法を執行する体制の強弱、すなわち他国による利益の侵害を拒否、罰する体制・能力の強弱が、その海域の国家間関係を規定する重要な要因となる。東アジアの海洋は未画定の海域が数多くあるなかで、台頭著しい中国が権益を確保すべく国内法制度とその執行体制を発展・強化させている。このような展開において、中国の海洋とその上空における活動に枠組みを与えている、中国の国連海洋法条約に関する解釈・適用とその法執行体制を理解することは不可欠である。

第2に、近年のアメリカでは、各種の政策文書において、米軍の行動を抑制しうるアクセス禁止・接近拒否(anti-access, area denial)能力を中国が発展させていることに強い懸念が表明されている⁷。中国がアメリカの東アジア地域へのアクセスを拒否するさいの選択肢は、単に軍事的なものにとどまらず、法を利用することもある。実際、中国人民解放軍は、2003年に「中国人民解放軍政治工作条例」を改定し、「輿論戦、心理戦、法律戦を実施し、敵軍瓦解工作を展開する」ことを規定した⁸。アメリカ国防総省は、中国の法律戦を「国際法及び国内法を利用して、国際的な支持を獲得するとともに、中国の軍事行動に対して予想される反発に対処するもの」と説明している⁹。これを踏まえ、この論文は、新海洋法の生成に参画した中国が、他国の軍事活動を制約する規定づくりに腐心し、国連海洋法条約の採択後もこの方向性に沿って国内法制と執行体制を発展させ、中国の主張に沿った国家実行を重ねてきたことを実証する試みでもある。

現代海洋法秩序の展開に、中国はどのように対応してきたのか。また、中国の対応は、現代海洋法秩序にどのような影響を与えるのだろうか。

1. 伝統的海洋法秩序の変動と中国

1) 海洋法の法典化交渉への国際的潮流

20世紀半ばまでの数百年間、海洋の法秩序は、海洋を「広い公海」と「狭い領海」の2つに区分してきた。19世紀に海洋法の基盤として確立した公海自由の原則は、沿岸から着弾距離3カイリまでの海域¹⁰を、沿岸国の平和・安全・秩序の維持に必要な「狭い領海」として認める一方で、その外の「広い公海」では当時の先進海洋国による植民地獲得競争とその貿易の独占、軍事的均衡の維持などの活動を容認していた。これは当時の国際社会で合理的なものとして受け止められ、国際慣習法になった¹¹。

しかし、19世紀後半になると、海洋の利用・開発とその規制は、従来の国際慣習法にかわって、国家間の条約によって規定される傾向が強まってきた。こうして、1930年に国際連盟のもとで初めて海洋法を法典化する試みとして、ハーグ法典化会議が行われたが、条約の作成には失敗した。

第2次世界大戦後、海洋資源の開発技術が飛躍的に発達し、大陸棚に埋蔵されている莫大な資源の開発・利用が諸国の強い関心を集めた。1945年、アメリカのトルーマン大統領は、アメリカ沿岸に隣接する公海の下にある大陸棚の海底・地下の天然資源に対する管轄権を主張する政策表明を行った（トルーマン大統領宣言）¹²。この政策表明に影響された多くのラテンアメリカ諸国が、沿岸から200カイリまでの海域に対し、管轄権よりさらに踏み込んで主権的権利を宣言する状況に発展した。さらにアメリカとソ連の核兵器を含む軍事利用競争が、海底にも拡大することが懸念された。このような展開を背景に、1958年より国際連合のもとで3度の国連海洋法会議が開かれ、海洋法の法典化交渉が開始された。

1960年代には、アジア・アフリカを中心とする旧植民地が独立を達成し、これらの新興国は、従来の「広い公海」における海洋の自由と、「狭い領海」における沿岸国の管轄権から成る伝統的な海洋法秩序の根本的な変革を主張した。3度の国連海洋法会議は、海洋の自由と沿岸国の管轄強化の2つの潮流が相克する、困難な交渉の舞台となった。

2)初期の海洋法法典化交渉と中国の対応

1958年2月24日から4月27日にかけて、第1次国連海洋法会議が開かれた。同会議において、途上国は領海範囲の拡大を主張し、領海の幅を3,6,12カイリのいずれにするのか、先進国との間に合意が成立しなかった。なお、1960年に第2次国連海洋法会議が開かれたが、ここでも領海の幅をめぐる合意は成立しなかった。

この当時、国連の代表権は台湾の国民政府が持っていたため、中国は領海範囲をめぐる国際交渉の蚊帳の外にあった。中国はどのように対応したのだろうか。

a. 第2次台湾海峡危機と「領海に関する声明」

1958年9月4日、中国は「領海に関する声明」を発表し、領海に対する政策表明を行った。「領海に関する声明」には、1)中国の領海は12カイリであること、2)一切の外国の航空機と軍艦は中国政府の許可なく中国の領海とその上空に立ち入ってはならないこと、3)「台湾およびその周辺の各島、澎湖島、東沙諸島（プラタス諸島）、西沙諸島（パラセル諸島）、中沙諸島（マックレスフィールド岩礁群）、南沙群島（スプラトリー諸島）は中国に属すると明記された¹³。このとき、尖閣諸島（中国名：釣魚島、台湾名：釣魚台）は明記されなかった。しかし、後年、大陸棚に大量の資源が発見されると、1971年12月30日、突如として中国政府は尖閣諸島に対する主権を主張するようになった¹⁴。

第1次国連海洋法会議において紛糾した、領海の範囲に関する事項は、国民党政府との戦いのさなかにあった当時の中国にとり、政治的・軍事的に極めて重要であった。第1次国連海洋法会議の約3カ月後の7月末、中国は国府軍に対する軍事行動を開始し、8月には金門島に激しい砲撃を浴びせ、国府軍に降伏勧告を出した。第2次台湾海峡危機である。

「領海に関する声明」は、この第2次台湾海峡危機のなかで発表された。

中国による12カイリの領海範囲の主張は、第1次国連海洋法会議における途上国の「狭い領海」の拡大という主張と軌を一にしていた。さらに、台湾にいる国府軍を軍事的に制圧しよう試みていた中国は、「領海に関する声明」によってアメリカの介入を牽制したといえよう。しかし、「アメリカはこれを無視して軍艦や航空機を中国の領海とその上空に派遣し続けた」¹⁵。「声明」発表時の1958年9月初め、アメリカ第7艦隊が金門島の補給護衛に乗り出し、国府軍が反撃に転じていたのである。

1958年の第1次国連海洋法会議の直後、そして第2次台湾海峡危機のさなかに発表された「声明」は、アメリカの台湾問題への介入に対し物理的に奏功するものではなかった。しかし「声明」は、中国の主権と国防・安全保障のために発表され、中国の領海範囲と基本制度を確立し、その後数十年間、海洋に関する唯一の権威ある文書となった¹⁶。

b. 国家海洋局の創設

1964年7月22日、第2期全国人民代表大会常務委員会第124会議において、国務院に直属する専門の海洋工作指導部門として、国家海洋局の創設が承認された¹⁷。国家海洋局という組織の性格を知るためには、その創設過程をみておく必要がある。

国家海洋局を創設する動きは、中国共産党指導者のトップダウン形式によるものではなく、有識者からの提案に端を発していた¹⁸。1963年3月、中国の海洋事業の発展を加速し、国家の海洋工作を統一管理するために国家海洋局を創設すべきだとの提案が有識者から提

起された。同年5月6日、この提案は国家科学技術委員会と中国共産党中央と国務院に提起された。これを受け、1964年1月4日、国家科学技術委員会党組織が中国共産党中央書記処と鄧小平総書記に対し、正式に国家海洋局の創設を提起した。

このとき、国家科学技術委員会・中国共産党中央書記処ラインとは異なるルートで、国家海洋局の組織の性格を方向づける重要な提案が、鄧小平に行われていた。1964年1月4日、解放軍の重鎮であり、副総理の聶榮臻元帥が自ら鄧小平総書記に書簡を送り、国務院に直属する海洋局の設置にあたり、海軍による代理管理を提案したのである。

聶榮臻の提案に対し、1964年2月11日に中共中央から同意する旨の回答があり、同年7月22日、第2期全人代常務委員会第124会議において、国家海洋局の創設が承認された。こうして、国家海洋局は、「国務院の付託した職責に基づき、国防建設と国民経済建設に服するとの基本方針に照らして」、組織と機能を整備していった¹⁹。1965年には、青島に北海分局、寧波に東海分局、広州に南海分局が設置され、これらに所属する部隊が中国の沿岸部の海洋調査を開始した²⁰。この分局の配置は、中国海軍の北海艦隊、東海艦隊、南海艦隊という部隊配置と重なっている。

これらの経緯から、創設当時の国家海洋局は、政治指導者の承認のもとに、制度上は国務院の管理下にありながら、海軍が実質的に管理するという運用形態をとっていたことが伺えよう。ここから、国家海洋局の海洋調査が中国海軍と深い関係をもつことが十分に推測できる。

この時期の中国は国連海洋法会議の枠外にあったものの、1958年に「領海に関する声明」を発表し、中国の沿岸部に対する権利を対外的に主張した。さらに、1964年に創設された国家海洋局は、海軍による実質的管理のもとで、国防と経済の2つの領域にわたって海洋問題を扱う組織として発足した。しかし、旧海洋法秩序の改変に中国が本格的に関与するのは、1971年に国連の代表権を獲得した後である。中国は、1972年、新海洋法の法典化作業の準備的機能を果たしていた「国家管轄権を超える海底の平和利用に関する委員会」（海底平和利用委員会）に参加し、1973年から第3次国連海洋法会議に参加し、新たな海洋法秩序の形成に向けた本格的交渉に加わった。

2. 伝統的海洋法秩序の「徹底的改変」を目指す中国外交

1) 第3次国連海洋法会議における対立軸と中国の立場

1973年から9年もの歳月を要した第3次国連海洋法会議は、新たに海洋資源の利用・配分の配分を規定し1つの条約にまとめ上げる、大規模な国際交渉の場となった。第3次国連海洋法会議の狙いは、先進海洋諸国と開発途上国で異なっていた。一般に、先進海洋諸国は、公海の自由という既存の国際慣習法を起点に、これを現実の要請に応じるように補充していくとの立場をとった。先進海洋諸国の立場では、公海の自由に含まれる航行・上空飛行の自由などの一国で囲い込むことのできない利益を確保するために、開発途上国の要求にどこまで応えるのかが問題となった。開発途上国のなかには拡大した沿岸国管轄権を一般の領域主権に転化しようとする動きもあり、これをどのように防止するかも課題であった²¹。これに対し、開発途上国は、公海の自由の濫用に反発して沿岸国の管轄権拡

大を追求し、伝統的海洋法秩序の転換をラディカルに求めた。多くの開発途上国にとり、問題は自国の「狭い領海」を拡大し、より沖合の海域に対する管轄権を「広い公海」から削りとることであった。このような展開を踏まえ、第3次国連海洋法会議の中心的任務の1つは、公海の自由と沿岸国の管轄権拡大という2つの概念の調和を再構築することであったといえよう²²。

それでは、中国はどのような立場をとったのだろうか。当時の中国には、第1に、中国の海洋権益を守ること、第2に、途上国の利益の要求を支持し、海上覇権による他国の利益の犠牲の上にたつ海洋統治に反対する、との2つの考慮があったという²³。第3次国連海洋法会議において、一般に、中国は途上国を支持することで自国の海洋権益の拡大をはかった。「狭い領海」を拡大し、資源管轄権を「広い公海」の一部から削り取ろうとする開発途上国の志向には、海洋資源をもって自国の経済発展の原動力となし得るという強い期待が込められていた²⁴。中国も同様の期待を抱いていたことは、「排他的経済水域の性質は沿岸国の経済と安全保障利益に及び、また、超大国の海洋覇権という重大問題に関わるため、排他的経済水域は国家の管轄範囲であり公海の一部ではない」との中国代表の発言から明らかになる²⁵。

もう1つ重要なことは、中国の「海上覇権」への反対が、海洋先進国の軍事活動を制限する規定を盛り込む努力という形であらわれたことである。先述したように、1958年の「領海に関する声明」には、台湾問題におけるアメリカ軍の介入を阻止、あるいはコントロールしようとする志向がすでに現れていた。領海の無害通航、EEZの軍事的利用などの事項で、中国は他国の軍事活動に沿岸国の管轄を及ぼすための規定づくりに腐心したのである。

経済発展に資する海洋資源の管轄強化の志向、そして他国による海洋の軍事利用の抑制という安全保障上の志向は、第3次国連海洋法条約における中国代表の主張のなかで、1つの論理に統合されていた。すなわち、沿岸国の正常な経済活動の進行を妨げないために、海洋の軍事利用は「制限された自由」に基づくべきだというものである²⁶。

中国代表団の団長・華季龍は、第3次国連海洋法会議における中国の目標は「旧海洋法の徹底的改変である」と言明した²⁷。つまり、中国にとっての旧海洋法の「徹底的改変」とは、中国の経済発展に資する管轄海域を「広い公海」から削り、そしてこれらの海域における他国による軍事活動の抑制を、新たな海洋法に書き込むことであった。このような中国の志向は、公海の自由を確保しようとする先進海洋国と対立するものであった。

以下、管轄海域の拡大への志向と他国の軍事活動の制限という2つの観点にたって、国連海洋法条約の体制と中国の具体的な主張を、なるべく簡単に整理してみよう。

2) 管轄海域の拡大への志向

海洋法の法典化交渉では、領海にはじまり、大陸棚、経済水域、そして排他的経済水域へと、沿岸国が隣接する海域に対する管轄権を拡大するプロセスが見られた。大陸棚に石炭、石油、天然ガスなど大量の鉱物資源が発見され、その採掘が技術的に可能になると、沿岸国の資源管轄への志向はさらに強まった。中国も資源管轄を強化するために、大陸棚や深海底をめぐる権利義務関係の規定をめぐって自国の立場を主張した。

a. 大陸棚の境界画定

大陸棚とは、海岸からのゆるい傾斜で沖合に向かい、水深 200 メートルほどのところで急角度に落ち込むまでの棚状の傾斜部分の海床と地下のことをいう²⁸。この大陸棚が向かい合っているか、隣接している国の間では、境界画定が問題となる。

中国代表は境界画定について次のように主張していた。第 1 に、当事者間で協議を通じて解決し、一方が自己の境界画定の立場を相手に強要してはならない。第 2 に、境界画定は衡平原則に基づき、さらに各種の要素を考慮する。第 3 に、等距離方式は境界画定の方法の 1 つにすぎず、衡平な結果をもたらすときにだけ使用でき、しかも関係国の協議を通じてのみ使える²⁹。

このような中国の境界画定に関する立場は、東シナ海での境界画定問題を密接に関係していた³⁰。東シナ海において、中国は日本と向かい合う関係にある沿岸国同士であり、境界画定問題を抱えている。第 3 次国連海洋法会議において、中国は、自国に不利な法理が境界画定の指標として規定されることを回避しようとしたのである。

しかし、国連海洋法条約は特定の原則に言及することなく、衡平な解決(equitable solution)を達成するために、国際法に基づき合意により行う、と規定することとどめた³¹。つまり、排他的経済水域及び大陸棚の境界画定に関する法理は、国連海洋法条約には明確には規定されなかったため、国際司法裁判所等での判例の積み重ねと国家実行を通じて発展していくことになったのである。

また、200 カイリを超える大陸棚の限界についても、将来の発展に委ねられた。国連海洋法条約では、距岸 200 カイリを超える大陸棚の限界を設定する場合には、沿岸国は「大陸棚限界に関する委員会」(Commission on the Limits of the Continental Shelf)に情報を提出する義務を負い、同委員会の勧告に基づいて沿岸国が設定した大陸棚の限界は、最終的で拘束力をもつものとされた(第 76 条 1~8 項)。

b. 深海底

大陸棚の外側の海底と地下は深海底とよばれる。海洋法の法典化作業において、途上国は、強力な資本と技術をもつ少数の先進海洋国の独占に委ねられるおそれのある海域(とくに深海底)の開発については、国際機関による直接の管理と開発途上国の法的な特恵の保障(その管理運営への実質的な平等参加と利益配分の権利)を要求していた³²。これに対し先進工業諸国は、やがて国際制度の設定には同調し、事業・投資の安全を保障される方が得策と判断した³³。こうして、「国家の管轄の境界の外にある地域」としての深海底とその鉱物資源は、「人類の共同遺産」(common heritage of mankind)と位置づけられ、国際社会による管理体制が志向されるようになった。

交渉の比較的早期の段階で、中国も深海底の国際制度による管理に同意していた。1972 年、中国代表は深海底を管理する国際制度を設けることに原則同意し、1973 年に「国際海域の一般原則における工作文件」に発表し、その立場を繰り返し表明した³⁴。こうして、国連海洋法条約では、国際海底機構(International Seabed Authority)が、人類全体のために深海底の資源に関する全ての権利を取得し行使することが規定された(第 137 条)。

ただし、深海底資源の具体的な開発方式は第 3 次国連海洋法会議の最終段階まで争われた。結局、条約が定めた深海底開発に関する内容に不満をもつアメリカやイギリスなどの

先進諸国は、同条約に署名しなかった。また、国際海底機構内部の構成・権限・評決権についても、第3次国連海洋法会議の最終段階まで争われた。中国代表も、国際海底管理機構の意思決定機構、理事会の構成と表決方法について発言し、積極的に交渉に参加した³⁵。

3) 他国の軍事活動に対する制限

第3次国連海洋法会議の一連の国際交渉において、中国は領海の通航や EEZ における他国の軍事利用に対し、沿岸国への事前通告や沿岸国法規の順守などの条件を付すべきだとの主張を繰り返した。

a. 無害通航権

1973年7月14日、中国代表は「国家管轄範囲内における海域についての工作文件」を提出した。これにより、中国は領海内で外国軍艦に無害通航権を認めるさいには、沿岸国の国内法令の適用および通航の事前許可を条件とし、外国軍艦は沿岸国の平和、安全、秩序を損なってはならないと主張した³⁶。この立場は、すでに1958年の「領海に関する声明」で示されていた。先述したように、「領海に関する声明」が第2次台湾海峡危機の最中に発表されたことから、台湾問題へのアメリカの介入を阻止することが、無害通航権に関する中国の立場の基礎をなしたのは間違いないであろう。

しかし、国連海洋法条約では、軍艦の無害通航権に規定を設けることに合意が成立せず、明文規定を欠いた。これを受け、1982年4月30日、国連海洋法条約の採択にあたり、中国代表は無害通航権に関する解釈宣言を表明した。「本条約の領海内の無害通航の規定は、沿岸国の法規に基づく権利を妨げるものではなく、領海を通航する外国軍艦が事前に沿岸国に通知し、その許可を得ることを要求する」³⁷。また、1996年5月15日、「全国人民代表大会常務委員会の「国連海洋法条約」の批准に関する決定」においても、無害通航の規定に関し、同様の解釈宣言がなされた³⁸。

b. EEZ の軍事的利用

第3次国連海洋法会議において、海軍大国の米ソ両国の関心は、海洋における伝統的な軍事的活動の自由をできる限りそのまま確保することにあつた。EEZ の軍事的利用問題は公式にはほとんど取り上げられなかったが、極めて重要な非公式交渉の対象であった³⁹。

中国は、沿岸国の権利と衝突しない限りにおいて、他国の軍艦と航空機は「正常な」航行および上空飛行の自由を享受するとの立場をとった⁴⁰。1973年3月20日、庄焰首席代表は、「EEZ 内で、他国は沿岸国の安全を妨げず、沿岸国の漁業活動、海底資源の探査・開発に影響しないとの条件のもとで、正常な航行や上空飛行の便利を享受する」と主張した⁴¹。

ただし、「正常な」活動は沿岸国の判断によるものという中国の主張にたつと、軍艦・航空機のどのような活動が可能とされるかが問題になる。1976年、中国代表は、EEZ、大陸棚、その他の国家の管轄海域において、沿岸国は外国の軍事活動と軍事施設に対するコントロール権を持つと主張した⁴²。そのうえで、「外国は EEZ 内において、航行・上空飛行・その他の規定された権利を行使するときに、沿岸国の政治独立と安全を破壊したり、脅かすことはできない」とするペルーの修正案を支持した。しかしこの提案は、反対多数

で採択されなかった。

結局、EEZにおける軍事活動に関連する規定は、国際交渉を経て、国連海洋法条約第58条1項「排他的経済水域における他の国の権利及び義務」に次のように定められた⁴³。

「すべての国は、(中略) 排他的経済水域において、(中略) 第87条に定める航行及び上空飛行の自由並びに海底電線及び海底パイプラインの敷設の自由並びにこれらの自由に関連し及びこの条約のその他の規定と両立するその他の国際的に適法な海洋の利用(船舶及び航空機の運航並びに海底電線及び海底パイプラインの運用に係る海洋の利用等)の自由を享有する。」

主要海洋国を中心とする多数国は、EEZにおける軍艦の航行中に行う演習、訓練などは原則として認められた自由とみなしている⁴⁴。例えば、アメリカは、「航空機の発着、軍事装置の操作、諜報活動、演習、・・・軍事測量のような軍事活動は、58条によって(EEZについて)維持された歴史的に認められた公海の利用」であるとの立場を堅持している⁴⁵。

しかし、EEZの軍事利用をめぐる米中の解釈の違いは、後年、中国の排他的経済水域の周辺におけるアメリカ軍の活動とそれに抗議する中国人民解放軍との間に、物理的な摩擦を顕在化させることになった。

4) 国連海洋法条約の採択：中国外交の成果と課題

1982年12月10日、9年にわたる国際交渉を経て、国連海洋法条約が採択された。同条約の採択は、中国にどのような成果と課題をもたらしたのだろうか。

まず、中国の管轄海域を拡大し、資源管轄を強化するという面では大きな成果があったといえる。国連海洋法条約が導入した排他的経済水域、大陸棚制度の確立によって、中国が主張する管轄海域はそれまでの37万平方キロメートルから300万平方キロメートルに、12カイリから200カイリに拡大した⁴⁶。また、「人類の共同継承財産」という概念に基づき、国際海底資源を管理する国際制度も設けられた。中国では、国連海洋法条約の採択は、旧海洋法が少数の大国に服する局面を変えたと評価されている⁴⁷。

一方で、条約の署名のさいに、中国代表は「国連海洋法条約の少なくない規定は不完全で、重大な欠陥があるものもあり、中国は条約に対して決して完全に満足していない」とも表明した⁴⁸。中国にとって不満足な事項とは、1) 軍艦の無害通航に関する規定、2) 大陸棚の定義、3) 条約の留保規定であるという⁴⁹。第3次国連海洋法会議では、冷戦という当時の国際環境を背景に、海洋における伝統的な軍事的活動の自由をできる限り確保しようとする海軍大国の意思がはたらき、無害通航権に条件を付そうとする中国の主張は認められなかった。また、国連海洋法条約には排他的経済水域・大陸棚の境界画定の法理が明確に規定されなかったことで、かえって境界画定が困難になったとの指摘もある⁵⁰。さらには、国連海洋法条約309条が条約の留保と例外を認めていないことを、中国は「不适当」と批判し、留保を認めるよう主張したという経緯もあった⁵¹。

つまり、国連海洋法条約の採択は、中国に管轄海域の拡大をもたらしたものの、中国に有利な境界画定の法理が盛り込まれなかったこと、そして新たに管轄権を設定する中国の海域における他国の軍事活動を制約する規定が不十分であったため、中国が完全に満足す

る内容にならなかった。また、国連海洋法条約の一部の規定が中国の行動を規制しかねないことにも、中国は危惧を抱いたのである。

これらの「不満」の残った事項について、中国は、1996年の国連海洋法条約の批准の際に、解釈宣言を行い、自国の立場を表明した。解釈宣言には、条約の無害通航に関する規定は、沿岸国の法規が領海を通航する外国の軍艦に事前許可を要求することを妨げないこと、境界画定は協議に基づき、衡平原則に照らして行うなどの主張が表明されている⁵²。

解釈宣言は、国連海洋法条約の体制にどのような含意があるのだろうか。国連海洋法条約じたいは留保を禁止しながらも、309条・310条によって一定の条件で解釈宣言を認めている⁵³。中国のほかにも解釈宣言を行った国が複数あることが示すように、国連海洋法条約の特定の規定をめぐる解釈は、十分に各国に共有されていない。これらの事項のなかには、例えば、大陸棚の境界画定のように、今後の国家実行の積み重ねによって精緻化されていくものが少なくない。これを沿岸国の立場からみると、その主張に沿った国家実行を積み重ねることで、自らの権益を伸ばす余地が残されたのである⁵⁴。中国の海洋権益追及も、このような現代海洋法秩序のダイナミズムのなかで展開することになった。

3.新海洋法秩序における中国

国連海洋法条約のもとで、中国が主張する管轄海域は、それまでの37万平方キロメートルから300万平方キロメートルに大幅に拡大した。また同条約には、境界画定やEEZの軍事活動など、具体的な規定を設けることができなかった事項もある。このような状況をふまえ、中国はどのような国内体制を整備したのだろうか。

1)海軍戦略・「近海防御」の策定

国連海洋法条約後、中国海軍では管轄海域を領土的なものと観念し、これを他国から防衛すべきであるとの思考が強まった。1982年に海軍司令員に就任した劉華清は、1985年12月20日、海軍幹部による図上演習総括会の席において、新しい内容の「近海防御」を海軍戦略として正式に提起した。1986年1月25日に開かれた海軍党委員会拡大会議において、劉華清は「近海防御」の海軍戦略の詳細を説明し、海軍戦略を制定する意義を説いた⁵⁵。

海軍戦略の制定にあたってとくに強調されたのは、領海主権と海洋権益の防衛である。劉は、国連海洋法条約に基づき、中国は300万平方キロメートルあまりの管轄海域を設定できると主張し、これらの海域と大陸棚を中国の「海洋国土」と表現した⁵⁶。さらに劉は、黄海、東シナ海、南シナ海は「中国が生存と発展を依拠する資源の宝庫と安全保障上の障壁」であるが、「歴史的原因により、海洋資源開発、EEZの境界画定、大陸棚、一部の島嶼、特に南シナ海では周辺諸国との間で争いと立場の違いがある」と指摘した⁵⁷。この状況下で海洋国土を侵犯されないためには、海軍は「戦略軍種」として海軍戦略を持つべきであると論じたのである。

1987年4月1日、総参謀長の指示によって開かれた会議において、劉華清が提起した海軍戦略は、海軍の今後の作戦と建設の理論的・現実的指導に重要な意義があるとして支持をうけた⁵⁸。こうして、「近海防御」は、海軍の戦略と将来の建設を方向づけるガイドラ

インとして確立した。

2) 法執行体制の整備

1982年における国連海洋法条約の採択後、中国政府は海洋の管轄を強化すべく法執行体制の整備を進めた。国家海洋局に法執行部隊を発足させ、漁業行政機構の構築を進め、そのさいに漁業法執行部隊の組織化にも着手した。1990年代後半にはさらに新しく法執行機関が創設された結果、中国の海洋における法執行体制は、国家海洋局海監総隊、海事局、漁政、公安辺防海警部隊、中国海関という5つの組織によるものとなった。

a. 国家海洋局における「中国海監」部隊の発足

1983年3月1日、「中華人民共和国海洋環境保護法」が施行され、これに基づいて国家海洋局は法執行パトロールを開始した。国務院は、同局のパトロール船に「中国海監」の名称を用いることを承認していた⁵⁹。1984年、国家計画員会は、国家海洋局が第7次5カ年計画において海洋環境の調査、監督測量、監視を行うシステムを構築することを承認し、1985年8月には国家海洋局に2機の航空機の配備を決めるなどの準備が進められた。こうして、1988年10月、国務院は、国家海洋局が「中国海監」部隊の建設と管理、法と国務院の規則に基づくパトロール監視と監督管理の責任を負うこと、「国家海洋局船舶航空機コントロール指揮センター」の成立を承認した⁶⁰。

1990年代後半、中国政府は「中国海監」の体制整備をさらに本格化した。1998年5月、中国で初めての海洋政策白書となる『中国海洋事業的発展』が発表され、海上の法執行部隊を徐々に整備するとの政策方針が示された⁶¹。1998年10月、国家海洋局の管理下にある「中国海監」は「中国海監総隊」として正式に成立し、指導機構は北京におかれ、北海海区総隊、東海海区総隊、南海海区総隊が相次いで編制された⁶²。これらの地方部隊は、1965年から海洋調査担当部隊が活動していた北海分局、東海分局、南海分局という基礎のうえに配置されたものであろう。

今日、他国と争いのある海域において活発に活動している中国海監総隊には、どのような任務を与えられているのだろうか。海監総隊を主管する国家海洋局の説明によると、海監総隊の主要任務は、中国の法律、法規、そして国家海洋局の指令に基づいて、排他的経済水域とその接続水域を含む、中国が管轄を主張する海域を巡視し、中国の海洋権益に対する侵犯、海洋資源と環境を損なう違法行為を発見・対処することであるという⁶³。さらに、中国海監総隊は准軍事組織としての運用が本格化していくようである。孫書賢・海監総隊常務副総隊長は「海監は中国海軍の予備部隊に格上げされる可能性がある」と語り、国家海洋局が刊行している『中国海洋発展報告 2009』においても、「海監は海軍の予備部隊として、平時は法執行を担当し、有事に正規軍へ編入される」と記載された⁶⁴。

b. 漁業法執行部隊の組織化

国連海洋法条約の採択後、中国では漁業行政の管理体制の整備も次第に進められた。1983年、国務院は「关于發展海洋漁業若干問題的報告」という通知を発出し、その中で「漁業法規を健全なものにし、漁政管理を強化し、近海の漁業資源を厳格に保護し、合理的に利用し、積極的に増殖しなければならない」と表明した。これにより、中国は漁業法規と

漁政機構の建設を重視し始め、漁業法執行部隊の組織建設に着手したとされる⁶⁵。1986年に「中華人民共和国漁業法」が制定されると、地方の漁政管理機構の整備も始まり、漁業法執行船隊が相次いで組織された。1995年に、漁政局に所属する漁政検査船隊は「中国漁政」の名称を使うようになった。現在、中国の漁業行政の法執行は、黄海区、東シナ海区、南シナ海区の漁政漁港監督管理局が責任を負っているという⁶⁶。

海監総隊と漁政に加え、1990年代後半以降も新しい法執行組織の設立が相次いだ。1998年には、中華人民共和国港務監督局と中華人民共和国船舶検査局が合併し、中国海事局が創設された。海事局は、海上交通の安全や船舶汚染の防止などを任務とし、海上交通に関する法執行も担うとされる⁶⁷。また、1999年には、中国の出入国管理の主務機関である中国海関に密輸犯罪調査局が成立し、密輸取り締まりの法執行部隊が創設された⁶⁸。このほか、中国には公安辺防海警部隊があり、海上の治安、沿岸における人命救助と財産の安全を保護し、領海主権と海洋權益を守るとされる。2001年には全国海警部隊の組織が完成し、11の沿岸都市に配備されているという⁶⁹。

現在、国家海洋局海監総隊、海事局、漁政、公安辺防海警部隊、中国海関それぞれが、海洋に関連する法執行機関として活動している。このように、現在の法執行体制は5つの組織が並立する状況にあるが、分散した法執行体制を一つの海上法執行部隊に統合すべきであるとの改革案も提起されている⁷⁰。

3) 国内法の整備と国家実行の蓄積

国連海洋法条約を受けて、中国は海洋に関する国内法整備にも注力した。1992年2月25日、「中華人民共和国領海および接続水域法」（以下、「領海法」）が施行され、他国と領有権争いのある島嶼を中国の領土と明記して注目された。台湾、南シナ海のパラセル諸島・スプラトリー諸島などとともに尖閣諸島を中国の領土と規定し、1971年以来の尖閣諸島に対する領有権の主張を国内法で規定した。これらの領有権の主張を前提に、この法律は、中国が権利を持つと主張する接続水域において、中国の法律に違反する外国船舶に対し、他国の領海に入るまで追尾する継続追跡権を軍艦、軍用機、政府の授権を受けた船舶および航空機に与えている。

そもそも接続水域は、沿岸国が領海の外側に接続して、関税・財政・移民・衛生上の自国の規則の違反を防止・処罰するために設ける水域である。中国の「領海法」は、これらに加えて「安全保障上の違反」も含めて規定するところに特徴がある。中国の研究者は、この「安全保障上の違反」は国連海洋法条約に違反しないとの立場をとる。その論理は、接続水域制度の歴史をみると、沿岸国が接続水域を設定する目的は沿岸国の利益と必要性からきているのであり、沿岸国に正当な理由があれば、接続水域内で、関税・財政・移民・衛生上以外の事項でも管轄権を行使できるというものである⁷¹。

「安全保障上の違反」に対する規制は、1998年6月26日に発効した、「中華人民共和国排他的経済水域と大陸棚法」にも同様に規定された。国連海洋法条約では、他国のEEZにおいて航行・上空飛行の自由を行使する国は、沿岸国の権利・義務に妥当な配慮をしなければならないことを定めている（58条3項）。しかし、この「妥当な配慮」が具体的に何を意味するかは条約において明らかにされていない⁷²。

あいまいな国連海洋法条約の規定をふまえ、現実の国家実行では、中国が管轄権を主張する海域において、中国人民解放軍と他国の軍隊との摩擦が繰り返されている。2000年4月には、海南島沖の中国の排他的経済水域の上空でルーティーンの情報収集活動をしていた米海軍のEP-3機に対し、中国空軍の戦闘機がスクランブルをかけ、EP-3機に接触した中国空軍の戦闘機が墜落、EP-3機は海南島に不時着するという事件が起きた。さらに、2009年3月には、米海軍の調査船インペッカブル号に対し、中国海軍、中国政府関連船舶、そして漁船が進路妨害を行うという事件も起きた。また、東シナ海で境界画定問題を抱える日中間においても、東シナ海の海域とその上空の実際の利用をめぐる摩擦が増え続けている⁷³。公に発表される事象は氷山の一角であり、海洋とその上空の実際の利用をめぐる中国との摩擦は恒常化していると考えられる⁷⁴。

また、2008年11月20日、日本政府は200海里を超えて大陸棚の外側の限界を設定するために、「大陸棚限界に関する委員会」に沖ノ鳥島を起点とする海域を含む7つの海域に関する科学的・技術的データを添えて申請したが⁷⁵、翌年、中国政府が同委員会に日本の申請を審査しないよう求める事態が起きた。中国政府の主張は、沖ノ鳥島は島ではなく岩であり、EEZや大陸棚延伸の起点にならないというものであった⁷⁶。

こうした事象から、近年の中国は、国連海洋法条約上の概念や規定を用いて他国の軍事活動や権利行使をけん制し、自国の利益の最大化を試みるようになってきていることが指摘できよう。

4. むすびにかえて：法による権力政治の展開

中国は直接・間接的に現代海洋法の生成に参画し、自国の利益の最大化を図ってきた。国連海洋法会議の枠外にあった1958年、中国は「領海に関する声明」を発表したが、当時の中国の中心的関心は、自国の領海を拡大し、台湾問題へのアメリカの介入を牽制することであった。1971年に国連代表権を獲得すると、中国は第3次国連海洋法会議に参加し、中国の経済発展に資する管轄海域の拡大を図り、成果を得た。他方、中国は他国の軍事活動を制限するための規定を盛り込むことにも腐心したが、この点では「不満」が残った。

国連海洋法条約がもつ曖昧さは、中国にとって、さらなる海洋権益を追求する余地が残されたことを意味した。このため中国は、同条約の規定を自国の利益に基づいて解釈し、これに基づき国内法制度と組織を大幅に発展させてきた。国連海洋法条約の採択後、中国海軍は「海軍戦略」を策定し、国連海洋法条約で拡大した中国の海洋権益の防衛を主張した。さらに、国家海洋局の法執行部隊・海監総隊、漁政局の法執行部隊の創設も、国連海洋法条約採択後、間もなくのことであった。また、1990年代に中国は海洋に関連する国内法制度を整備し、これに他国の軍事活動を制限する項目を設けるとともに、これを実現しうる法執行部隊の能力向上に努めてきた。

このような中国の海洋権益の追求は、現代海洋法秩序との相互作用のなかで展開しているといえよう。すなわち、現代海洋法の生成に参画した後、中国の海洋権益の追求のあり方は国連海洋法条約によって枠づけられている。その一方で、中国は条約上の概念や規定を用いて、条約の関連規定の詳細な運用を方向づけ、自国の利益の最大化を試みるように

なっている。このような中国の試みは、法による権力政治というべきものである。

中国は、自国の主張に沿った国家実行を蓄積するための制度と能力を着実に整えてきている。この趨勢が継続するとすれば、今後は、中国がすすめる法による権力政治が、国連海洋法条約の条約体制の今後の運用、日中の境界画定、アメリカによる東アジアへのアクセスという現存する地域安全保障秩序へのレバレッジを強めていくと考えられよう。

¹ 栗林忠男『現代国際法』（慶応義塾大学出版会、2002年）、262ページ。

² 山本草二『新版 国際法』（有斐閣、1994年）、347頁。

³ オバマ政権は、国連海洋法条約の批准に意欲を示している。2011年2月16日、東京で開かれた国際会議における米海軍関係者の発言。また、2010年7月、ハノイで会見したヒラリー・クリントン国務長官は、国連海洋法条約の批准は党派を超えた支持があり、2011年に上院で批准することはアメリカの外交的優先課題の1つであると声明した。Hillary Rodham Clinton, Remarks at Press Availability, Hanoi, Vietnam, July 23, 2010. <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>

⁴ Donald R Rothwell and Tim Stephens, *“The International Law of the Sea”*, (Hart Publishing, 2010), p27.

⁵ Rothwell and Stephens, *“The International Law of the Sea”*, p27.

⁶ 中国人研究者からの聞き取り。2010年3月18日、北京。

⁷ Department of Defense of the United States, *Quadrennial Defense Review Report, 2010*; Department of Defense, Annual Report to Congress, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2010”.

⁸ いわゆる「三戦」についての数少ない研究成果として、以下を参照。齊藤良「中国の三戦（輿論戦、心理戦、法律戦）と台湾の反三戦」陸戦学会編『陸戦研究』第681号、平成22年6月号、23-54頁。

⁹ “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2010”, p35.

¹⁰ 陸地から武力（大砲）で支配できる距離として、当時は3カイリが一般的であった。

¹¹ 山本草二『国際法』340頁。

¹² トルーマン宣言の内容について、山本草二『国際法』394頁参照のこと。

¹³ 『中華人民共和国海洋法選編』（海洋出版社、2001年）。

¹⁴ 劉中民『世界海洋政治与中国海洋発展戦略』（時事出版社、2009年）、275-276頁。

¹⁵ 高健軍『中国与国際海洋法』、45頁。

¹⁶ 高健軍『中国与国際海洋法』、4頁。

¹⁷ 楊文鶴・陳伯牖・王輝編著『二十世紀中国海洋要事』（海洋出版社、2003年）、87-88頁。

¹⁸ 国家海洋局創設の経緯についての記述は、楊文鶴・陳伯牖・王輝編著『二十世紀中国海洋要事』、87-89頁を参照した。

¹⁹ 楊文鶴・陳伯牖・王輝編著『二十世紀中国海洋要事』、88頁。

²⁰ 楊文鶴・陳伯牖・王輝編著『二十世紀中国海洋要事』、88頁。

²¹ 林司宣「排他的經濟水域の他国による利用と沿岸国の安全保障」『国際安全保障』第35巻第1号、2007年6月、57-80頁。60頁。；山本草二『国際法』343頁。

²² 林司宣『現代海洋法の生成と課題』（信山社、2008年）、15-16頁。

²³ 高健軍『中国与国際海洋法』、9頁。

²⁴ 栗林忠男『現代国際法』289-291頁。

²⁵ 「張炳熹同志在第二委員会非正式協商小組上反駁蘇修“經濟区是公海的一部分”的發

- 言」(1975年4月24日)、高健軍『中国与国际海洋法』、11頁。
- 26 「庄焯首席代表在海底委员会第二小组委员会会议上关于领海和专属经济区问题的发言」(1973年3月20日)；「柯在鑠同志在第二委员会“经济区”工作小组会议上关于经济区的权利和性质问题的发言」(1975年4月28日)；「中国代表在全体会议上关于“和平利用海洋空间”问题的发言」(1973年3月20日)、高健軍『中国与国际海洋法』、71頁。
- 27 「華季龍团长在全体会上的发言」(1975年4月8日)、高健軍『中国与国际海洋法』、10頁。
- 28 栗林忠男『現代国際法』283頁。
- 29 高健軍『中国与国际海洋法』90-91頁。
- 30 高健軍『中国与国际海洋法』91-92頁。
- 31 栗林忠男『現代国際法』287頁。
- 32 山本草二『国際法』342頁。
- 33 山本草二『国際法』437頁。
- 34 「安致遠代表在海底委员会全体会会议上用發闡明我国政府关于海洋權问题的原則立場」(1972年3月3日)、高健軍『中国与国际海洋法』、13頁。
- 35 高健軍、『中国与国际海洋法』、13-14頁。
- 36 劉中民『世界海洋政治与中国海洋發展戰略』273頁。
- 37 劉中民『世界海洋政治与中国海洋發展戰略』273頁。
- 38 「全国人民代表大会常務委员会关于批准「联合国海洋法公約」的決定」『中華人民共和國海洋法規選編』(海洋出版社、2001年)、3頁。
- 39 林司宣「排他的經濟水域の他国による利用と沿岸国の安全保障」、61頁。
- 40 高健軍『中国与国际海洋法』、73頁。
- 41 高健軍『中国与国际海洋法』、71頁。
- 42 「田進同志在第一委员会全体会会议上关于国际海底機構问题的发言」(1975年4月28日)、高健軍『中国与国际海洋法』、71頁。
- 43 「航行・上空飛行の自由に関連した自由」に関する、国連海洋法条約第58条1項の起草過程につき、林司宣「排他的經濟水域の他国による利用と沿岸国の安全保障」、62-64頁。
- 44 林司宣「排他的經濟水域の他国による利用と沿岸国の安全保障」、64頁。
- 45 Message from the President of the United States Transmitting United Nations Convention on the Law of the Sea and Agreement Relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea. Senate 103rd Congress, 2nd Session, Treaty Doc. 103-39(Washington, D.C. GPO, 1994), p.24. 林司宣「排他的經濟水域の他国による利用と沿岸国の安全保障」脚注13.
- 46 劉中民、『世界海洋政治与中国海洋發展戰略』、277頁。
- 47 高健軍『中国与国际海洋法』、17頁。楊文鶴・陳伯庸・王輝編著『二十世紀中国海洋要事』、458頁。
- 48 高健軍『中国与国际海洋法』、17頁。
- 49 高健軍『中国与国际海洋法』、17-18頁。
- 50 劉中民『世界海洋政治与中国海洋發展戰略』277-278頁。
- 51 高健軍『中国与国际海洋法』、17頁。
- 52 楊文鶴・陳伯庸・王輝編著『二十世紀中国海洋要事』、109頁。
- 53 山本草二『国際法』、347頁。
- 54 Rothwell and Stephens, “*The International Law of the Sea*”, p27.
- 55 劉、前掲書、436頁。
- 56 劉、前掲書、436頁。
- 57 劉、前掲書、436頁。
- 58 劉、前掲書、439頁。

-
- 59 白俊豊「中国海洋警察建設構想」『海洋管理』2006年3月、35-38頁。36-37頁。
- 60 楊文鶴・陳伯庸・王輝編著『二十世紀中国海洋要事』、527-528頁。
- 61 中華人民共和国國務院新聞弁公室『中国海洋事業的發展』、1998年5月、北京。
<http://www.people.com.cn/GB/channel2/10/20000910/226233.html>
- 62 白俊豊、「中国海洋警察建設構想」、36-37頁。
- 63 中国国家海洋局による説明資料。2010年3月17日、北京。
- 64 国家海洋局海洋發展戰略研究所課題組編『中国海洋發展報告 2009』127-128頁。；『東方網』「美国智库：中国海岸警卫力量远落后于美国日本」2009年11月23日。
<http://mil.eastday.com/m/20091123/u1a4827867.html>（2011年3月13日アクセス）
- 65 国家海洋局海洋發展戰略研究所課題組編『中国海洋發展報告 2010』、449頁。
- 66 『中国海洋發展報告 2010』、449頁。
- 67 国家海洋局海洋發展戰略研究所課題組編『中国海洋發展報告 2009』、416頁。
- 68 『中国海洋發展報告 2009』、416-417頁。
- 69 『中国海洋發展報告 2009』、417頁。
- 70 『中国海洋發展報告 2010』、456-457頁。
- 71 劉中民『世界海洋政治与中国海洋發展戰略』270-271頁。
- 72 林司宣「排他的經濟水域の他国による利用と沿岸国の安全保障」64頁。
- 73 この点につき、以下を参照。毛利亜樹「法による権力政治の展開：海洋とその上空への中国の進出」（日本国際問題研究所、2010年6月7日）
<http://www.jiia.or.jp/column/201006/07-mori.html>
- 74 2011年2月16日、米海軍関係者からの聞き取り、東京。2011年3月2日、防衛省関係者からの聞き取り。
- 75 日本による申請のエグゼクティブ・サマリー。
http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_jpn.htm
- 76 CML/2/2009, 中華人民共和国常駐聯合國代表團の口上書。2009年2月6日；SPLOS/196, Meeting of States Parties, United Nations on the Law of the Sea, Nineteenth Meeting, New York, 22-26 June 2009.；SB/15/6, Press Release, International Seabed Authority, Fifteenth Session, Kingston, Jamaica, 25 May-5 June 2009.

