

第3章 第18回党大会後の中国外交—対外政策決定における構造上の変化

松本 はる香

(日本貿易振興機構アジア経済研究所)

はじめに

本稿は、中国共産党第18回全国代表大会（第18回党大会）後の中国外交の行方を探るべく、その対外政策決定の構造上の変化について論じる。まずは、中国が「平和的發展」路線に基づいて外交を進めてきた軌跡を踏まえて、最近の中国の外交が強硬路線へ傾いている理由について分析を行う。さらに、最近の尖閣諸島問題をめぐる日中関係の対立の構図について分析した上で、今後の中国外交の行方について展望する。

I 中国の「平和的發展」路線の変容

中国は、1990年代から2000年代にかけて、アジア太平洋経済協力(APEC) (1991年～加盟、以下同様)、ASEAN地域フォーラム(ARF) (1994年～)、ASEAN+3(1997年～)をはじめとして、上海協力機構(SCO) (2001年～)、ボアオ・アジア・フォーラム (2002年～)、6カ国協議 (2003年～)などの多国間協議の場への参加を通じて、国際協調的な多国間外交を積極的に推進してある一定の成果を収めてきた。

中国外交の10年間を振り返れば、2002年11月の第16回党大会報告においては、「近隣国との善隣友好関係やパートナーシップの構築を重視するとともに、域内協力を強化して、周辺諸国との交流と協力を新たな水準へ引き上げる」([江 2002])として、引き続き全方位外交と善隣友好外交を推進する方針が示された。また、2003年頃には「平和的發展」(和平發展)論の原型となる、「平和的台頭」(和平崛起)論が提起された。さらに、2007年10月の第17回党大会においては「平和、發展、協力の旗印を高く掲げ、独立自主の平和的外交政策を遂行し、国の主権、安全、發展の利益を守り... (中略) ...平和的發展の道を終始変わることなく歩んでいく」([胡 2007])として、中国が「平和的發展」路線を堅持することが党大会において確認された。それとともに、「平和共存五原則を堅持することを基礎として、全ての国と友好協力關係を發展させる。近隣国と友好關係を深め、パートナーシップを構築する周辺外交方針を引き続き貫徹して、周辺国との善隣友好、実務協力を強化して、域内協力を積極的に展開する... (中略) ...引き続き多国間実務に積極的に参加し、国際的責務を担い、建設的役割を果たし、国際秩序がさらに公正かつ合理的な方向へと發展するよう推進する」

という方針が打ち出され、多国間外交を通じた国際協調的な外交路線の継続が改めて強調された。また、2005年12月及び2011年9月には国務院が『平和的發展白書』を発表して、「平和的發展」路線の実践を国際社会にアピールしてきた¹。

従来、中国が「平和的發展」路線のもとで国際協調的な外交を進めてきた理由には、様々な思惑があったとはいえ、中国が国際協調的な姿勢を示すことは、国際社会にとっては一応のところ歓迎すべきものであった²。しかし、最近、このような中国の姿勢は鳴りを潜め、むしろ「平和的發展」路線とは程遠い、姿勢を先鋭化する傾向が強まっている。このため、中国の対外政策が強硬路線へと転換したという見方が国際社会の間で広まっている。これに関しては、鄧小平の「二十字方針」に見られる、従来の中国の外交政策の基本路線である「韜光養晦、有所作為」（能力を隠して力を蓄え少しのことをする）という方針は、「堅持韜光養晦、積極所有作為」（能力を隠して力を蓄えることを堅持しつつ、積極的な外交を展開する）へと転換が図られたという見方が強まっている³。また、それにともない、中国当局の関係者が、台湾問題やチベット、新疆ウイグルの領土問題などに対して、「核心的利益」という言葉を公式的に用いる機会が多くなっている⁴。

特に、2010年前後の時期より、中国は周辺海域における海洋進出や海洋権益を追求する動きを活発化させている。例えば、南シナ海の領有権をめぐる、中国とASEAN諸国との外交関係が悪化している。また、それにともない、フィリピンやヴェトナムとの間に摩擦が生じている。これに関して、2012年7月に開催されたASEAN外相会議では、共同声明の発表が見送られた。これは南シナ海問題をめぐる利害対立が主たる原因で、共同声明発表が見送られたのは、ASEAN設立以来史上初の出来事であった。また、南シナ海における行動規範（code of conduct）の策定も延期となった⁵。

中国の領有権問題をめぐる周辺諸国との軋轢は南シナ海問題にとどまらず、尖閣諸島問題にも及んだ。ここ数年来、中国による尖閣諸島周辺海域における領海侵犯が活発化している。例えば、2010年9月には尖閣海域における中国漁船の海上保安庁巡視船との衝突事件が発生した。日本政府による船長勾留に対して、中国政府は、レアアースの対日輸出規制や、日本企業の社員拘束などの報復措置を行った。その後も日本と中国の間にはこのような領土問題の火種がくすぶり続けてきたが、2012年の夏に再

¹ 国務院新聞弁公室[2011]、国務院新聞弁公室[2005]を参照。

² 中国の国際協調主義的な外交の展開の具体例に関しては、松本[2009,135-143]を参照。

³ 2009年7月に開催された第11回駐外使節会議の重要演説において、胡錦濤は「韜光養晦」の解釈の変更について明言したとみられている。

⁴ 最近の中国の「核心的利益」の言及回数に関する分析としては、矢吹[2012]を参照。同分析によれば、2010年頃から『人民日報』における「核心的利益」の言葉の掲載回数が激増している。

⁵ 最近の南シナ海をめぐる中国とASEANの関係に関しては、鈴木[2012]を参照。

燃した。特に、日本政府が尖閣諸島の国有化を宣言した後は日中関係の悪化が決定的となった。

II 中国の外交が強硬路線へ傾いている 5つの要因

最近、なぜ中国は強硬路線に傾いているのだろうか。その背景にはいくつかの要因がある（図1参照）。まず第1の要因は、中国の経済大国化である。中国は1997年のアジア金融危機を財政拡大によって切り抜けたことに次いで、2008年の世界的金融危機の発生に際しても早急な対応策を打ち出して、危機の影響を最小限に抑えて、比較的高い成長率を維持することに成功した。さらに、2010年にはGDPが世界第2位となったことによって、中国は経済大国としての自信を急速に深めつつある。このことが、中国の対外姿勢をかつてなかったほどに強気なものにしている。

第2の要因は、経済大国化にともなう中国国内におけるナショナリズムの高まりである。経済大国としての自信を強める中国とは対照的に、米国や日本をはじめとする先進国の発展はすでに頭打ちで、相対的に国力が弱くなっている。このような状況において、中国においては、国際社会でより強硬な姿勢を取ることがある種の国威の発揚として、国内の支持を広く集めているのが最近の傾向である。このため、中国の知識人層のなかでも強硬派の発言力が増大している。また、最近、中国の軍部が対外政策の決定過程において急速に影響力を拡大していると見られている。前述の「核心的利益」の追求についての言及が最近増えているとも少なからず関わりがあると言えよう。また、逆に他国に対する自国政府の妥協的な態度を「弱腰外交」と批判する傾向が強まっている。

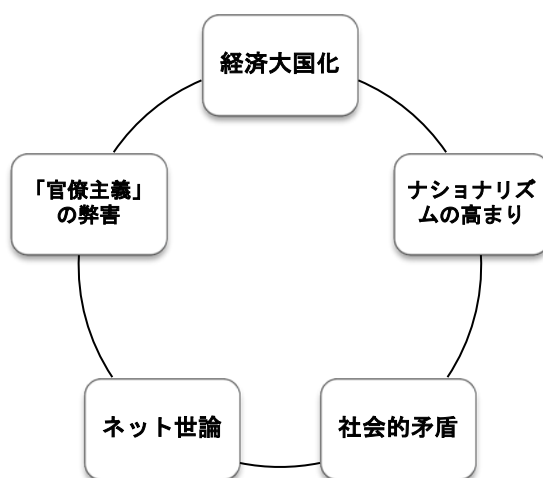
第3の要因は、中国が抱える多くの社会的矛盾である。中国国内には政府幹部の腐敗汚職問題、貧富の差の拡大、戸籍の矛盾や社会保障制度の不平等、環境汚染問題、土地の強制収用問題などのさまざまな社会的矛盾が存在する。これらの国内問題に対する民衆の不満をそらすひとつの有力な手段として、対外的な強硬路線を取るという伝統的な政治的手法が中国では用いられてきている。しかし、中国政府にとってこの手法は「諸刃の剣」となる可能性がある。国内問題が先送りされるのみならず、根本的な問題の解決には至っていないため、いつ民衆の不満の矛先の方向性が政府へ向くとは限らないという危険性をはらんでいる。

第4の要因はインターネット世論の影響力の拡大である。中国では言論の自由が制限されていることから、インターネット空間が不満のはけ口となる傾向が強い。勿論、当局によるネット規制は実施されているものの、インターネットや携帯メールの急速な普及によって、民衆がインターネットを通じて得られる情報量や発言の機会が格段に増大している。また、中国のネット・ユーザーの多くは、社会に存在する矛盾に強

い不満を持っている場合が多いことに加えて、ナショナリズムの高まりや歴史問題も相俟って、強硬な対外政策を支持する傾向を加速させている。

第5の要因は「官僚主義」の弊害である。すなわち、中国が対外政策を実行する際、中央省庁間及び地方政府の間の意思疎通や情報共有が不十分な上に、利害調整が十分に図れていないため、コンセンサスが不在の状態のままで、各省庁が変則的な動きを取るといった現象が起きている。

図1：中国の外交が強硬路線へ傾く5つの要因



このような問題は、特に、最近の中国の海洋進出と海洋権益を追求する動きにも顕著に表われている。例えば、中国では南シナ海をめぐる政策決定機関は、農業部、海関総署、地方政府、人民解放軍、外交部をはじめとする、実に11の関係機関にまたがっており、関連の法執行機関は、公安部、海関総署、国家海洋局、交通運輸部、農業部の5つの関係機関にまたがっている⁶。このような省庁間各部門の権限の重複は現場に混乱をもたらしている可能性が高い⁷。さらに言えば、関係機関の行動原理は、各省庁の権限をめぐる縄張り争いや予算確保といった、極めて国内的事情に動機づけられ

⁶ International Crisis Group (ICG)[2010]を参照。

⁷ このような省庁間各部門の権限の重複は、中国国内においても問題視されており、行政改革の必要性、具体的には、国家海洋局を省に格上げして権限を集中させる案や、複数の省庁の関係部局で「国家海洋委員会」を設置する案などが指摘されている。

ているにも関わらず、実際には深刻な国際的問題となっているのが最近の懸念される傾向である⁸。

以上のように、中国が強硬路線へ傾いている5つの要因についての分析を行った。同要因の多くは最近の領土問題をめぐる日中関係の悪化にも当てはまる。以下では、最近の尖閣諸島問題をめぐる日中関係及び反日デモに焦点を当て、その構図についての分析を行う。

Ⅲ 尖閣諸島問題をめぐる日中関係の悪化と反日デモの構図

2010年9月の尖閣諸島周辺海域における中国漁船衝突事件の発生以降、日中両国の間には領土問題の火種がくすぶり続けてきた。尖閣諸島の周辺海域における中国の挑発的行動の頻発は、日本国民の強い懸念を呼び起こさせて、国内の対中強硬的な言論が勢いを増した。2012年8月には、尖閣諸島に上陸した香港の活動家らを日本政府が逮捕したことに反発して、大規模な反日デモが中国各地で起こった。北京においては日本大使の乗った公用車の国旗が奪われるという事件も起きた。また、石原慎太郎都知事の主導下で東京都が募金を集めて尖閣諸島の購入計画が明らかにされた後、2012年9月上旬に日本政府が国有化の決定を公式発表した。これを受けて、中国では再び大規模な反日デモが発生して、日系企業の店舗や工場での破壊や略奪行為が行われた。2012年は日中国交正常化40周年の年であったにもかかわらず、両国関係は決定的に悪化して、政治と経済の両面において停滞を余儀なくされた。

従来、日本は高度経済成長を経て、先進国として米国に次ぐGDP世界第2位の地位を占めてきたが、最近、中国が代わりにその地位に就いたことによって、日中両国のパワー・バランスにも変化が生じつつある。これに関して、国際関係理論の「パワー・シフト」論を日中関係に当てはめると、将来の日中関係は決して楽観視できる状態ではない。「パワー・シフト」論とは、急激なパワー・シフトが新興の台頭国（追う者）と先進の衰退国（追われる者）の間に激しい摩擦や対立を引き起こし、戦争発生の危険性を高める状況を指す⁹。最近の日中関係は言わば「追う者」の驕りと「追われる者」の焦りのような構図に似ていて、ひとたび尖閣諸島問題のような主権問題などが浮上すると、日中双方の国内のナショナリズムが過激な反応を引き起こして対立が先鋭化

⁸ 2010年度の国防予算の伸び率が7.5%（前年度は18%）にとどまったため、予算配分への不満から、軍部が中央に圧力を掛けるために周辺海域における活動を活発化させたという説もある。

⁹ パワーシフト論（Power Transition Theory）については、Organski[1958]、Copeland[2000]、野口[2012,1-24]を参照。

するという悪循環が続いている。また、日中双方の一部のマスコミが相互のナショナリズムを過剰に煽る傾向があることも状況をさらに悪化させている。

今回の反日デモに関して言えば、中国の国営放送や新聞報道を通じて、尖閣諸島をめぐる中国と日本の間の領土問題に関するニュースが大々的に報じられた後、インターネットや携帯メールを通じてデモの決起が呼び掛けられて中国各地で民衆が集結した。これは中国政府が主導したものなのか、あるいは民衆が主導したものなのかについては見解が分かれている。おそらくは、地方ごとに状況が異なっていたという実情ではないだろうか。だが、中国はメディア統制が厳しく、かつ言論の自由が極端に制限された社会であり、民衆が事前の申請と許可を得ることなしに集会を実施することが公に認められていない。それにも関わらず、中国の実に100カ所余りで反日デモが発生したということは、中国政府が明らかにデモを容認していたことを意味している。

しかし、反日デモ参加者の大多数は領土問題の経緯を正確に把握しているとは言い難く、むしろデモを通じて「ガス抜き」をしている側面も強かったと言えそうだ。デモの中心的存在は20～30歳代の若者であり、さまざまな国内問題に対する不満分子も多く含まれていることから、予想以上に拡大して暴徒化した場合、「反政府デモ」に転じてしまう危険性をはらんでいる。このため、中国政府はこのようなデモに対して慎重な対応が迫られている。

いずれにせよ、日本政府の尖閣国有化の発表は、中国で毎年のように反日感情が高まる時期にあたる、満州事変の端緒となった9月18日の柳条湖事件直前の時期の出来事であった。このことから、尖閣国有化問題が歴史問題とも結びつき反日デモはさらに勢いを増した。さらに懸念すべきは、これによって一部の中国国内の対日強硬派の発言力が増大していることである。最近では、当時反日デモをきっかけにして、中国の次期政権が対日強硬路線への転換を決めたのではないかといった憶測も日本国内において見られる。

しかし、少なくとも現時点では、中国が対日強硬路線へ転じたと断定して断固とした対抗の構えを見せるのは日本側にとって得策とは言えない。それでは却って、例えば中国の軍部に見られるような、一部の好戦的な中国の国内世論の拡大を助長することにもなりかねない。むしろ、中国の新政権の対日政策が未だ定まってない現時点では、中国国内の対日強硬派の影響力を拡大させるような機会を作らないために最大限の外交努力することが非常に重要である。

かつて胡錦濤政権が発足した直後、「平和的発展」路線のもとで、国際協調路線を進め、対日外交政策についても、当初、「対日新思考外交」、すなわち、日本を経済大国として認識して関係重視を図るほうが、中国にとって有益であるという戦略的発想に

立って、日本に対して歩み寄りの姿勢を見せたことがあった¹⁰。しかし、当時の小泉首相の靖国参拝によって、中国国内における対日融和路線の声は主流からは消えて、その後の日中関係は悪化の一途を辿った。このような日中関係における「負の教訓」を銘記すべきである。

いままさに政権移行期にある中国は、日本との関係のみならず、対外政策において妥協的な姿勢を見せることは国内的には難しい状況である。もしも習近平新政権の対外政策が「弱腰外交」として、中国国内の批判にさらされることになれば、政権基盤そのものを揺るがすことになりかねないからである。しかし、習近平が日中関係を大きく変更して敵対するといった意図を現時点では持っていないという複数の中国人の専門家の観測からすれば、当面、党中央の対日政策に劇的な方向転換が起こる可能性は高くないであろう¹¹。

今後の日中関係の改善の糸口に関して言えば、過去の日中関係改善の過程を教訓にすれば、政府間の首脳レベルの対話の実施が最も重要である。過去を振り返れば、2001～2006年の5年間、日本の首相の靖国神社参拝問題をめぐって日中関係が悪化して、反日デモが相次いだ。その後、2006～2008年の2年間に日中双方の首脳が相互訪問を繰り返して対話を積み重ねた結果、ようやく日中関係は改善に向かったのである（図2参照）。

図2：過去の日中首脳相互往来による日中関係改善の過程



¹⁰ 中国の「対日新思考外交」に関しては、馬[2002,41-47]、馮[2003,1-17]、王[2003]。

¹¹ 2012年8月、9月、及び2013年1月、成都、西安、北京において筆者が行った複数の関係者に対するインタビュー内容に基づく。

将来の日中関係の安定化のためには、両国間に多様なレベルの外交チャンネルを構築する必要がある。特に、日中両国の首脳レベルの対話をはじめとするファースト・トラックの政府間の外交チャンネルの構築と制度化が重要である。また、日本側としては、各政党が国内の政局に左右されることなく、政党間交流の窓口等を通じて、中国との関係強化を図ることが重要である。また、中国に数多くある政府系研究機関との間のセカンド・トラックの地道な交流等も、両国関係が悪化状態に陥った場合等には意思疎通の役割を間接的に果たし得る。さらに、様々な次世代の青年交流事業をはじめとする国際交流事業を推進することも、日中友好のための人材育成や相互理解のために中長期的には重要である。

むすびに——今後の展望

以上に分析してきた最近の情勢を見る限り、従来の中国の対外方針である「平和的発展」路線は事実上形骸化しつつあると言わざるを得ないような状況にある。だが、それにもかかわらず、2012年11月の第18回党大会報告では「中国は首尾一貫して平和的発展の道を歩み続け、独立自主の平和外交政策を断固実行する」([胡 2012])ことが改めて提唱された。同報告内容が示す限りは、現段階において、党中央自らが政策決定レベルで「平和的発展」路線を変更したわけではない。むしろ、習近平政権が「平和的発展」路線の継承を選択したことを意味すると言っても過言ではない。しかしながら、このようなある種の矛盾的な中国の状況をどのように解釈すべきであろうか。

現在の中国の集団指導体制は、中国共産党による一党独裁ではあるが、かつての毛沢東や鄧小平の時代に見られたような強いリーダーシップが存在しない。むしろ、テクノクラート（技術官僚）の出身である江沢民、胡錦濤、さらに習近平は、集団指導体制のもとで指導部のコンセンサスをはかりながら政策を決定するのである。そのような強いリーダーシップ不在の状況下で、とりわけ、前述の「中国の外交が強硬路線へ傾く5つの要因」、すなわち(1)中国の経済大国化、(2)中国国内におけるナショナリズムの高まり、(3)中国が抱える多くの社会的矛盾、(4)インターネット世論の影響力の拡大、(5)「官僚主義」の弊害が、政策決定に重要な影響を及ぼすようになっているのが最近の傾向である。

つまり、最近の中国の外交が強硬路線へ傾いているのは党中央自らが主導して決定を下したものではない可能性が高い。むしろ、上述のようなさまざまな要因の影響を強く受けて、党中央が強硬的な対外路線への修正を余儀なくされるという、かつてない構造上の変化が、中国の対外政策決定過程において起こっていると解釈すべきでは

ないだろうか¹²。もとより、一党独裁体制のもとで党中央が「トップダウン」の方式によって政策を決めるという方式に変化はない。だが、中国における強硬な言論が、いわば「ボトム・アップ」する形で、党中央の対外政策決定に大きな影響を及ぼすようになってきているのである。その結果として、中国の外交に国内の強硬な言論が強く反映され、「平和的発展」路線とは程遠い強硬路線へと傾きつつある。このような最近の傾向については、現時点では構造的な変化が見られないため、事実上の中国の強硬な対外姿勢は当面の間続くことが予想される。

[参考文献]

〈日本語文献〉

鈴木早苗 2012. 「南シナ海問題をめぐる ASEAN 諸国の対立」 日本貿易振興機構アジア経済研究所ウェブサイト

http://www.ide.go.jp/Japanese/Research/Region/Asia/Radar/201207_suzuki.html。

野口和彦 2012. 『パワー・シフトと戦争——東アジアの安全保障』(東海大学出版会)。
松本はる香 2009. 「冷戦後における中国の多国間外交の展開」(佐々木智弘編『現代中国の政治的安定』日本貿易振興機構アジア経済研究所)。

矢吹晋 2012. 「核心的利益——中国の主張 vs. 日米の拡大解釈」 21世紀中国総研ウェブサイト

[http://21ccs.jp/china_watching/DirectorsWatching YABUKI/Directors_watching_70.html](http://21ccs.jp/china_watching/DirectorsWatching/YABUKI/Directors_watching_70.html)。

〈英語文献〉

A.F.K. Organski 1958. *World Politics*, Knopf.

Dale C. Copeland 2000. *The Origins of Major War*, Cornell University Press.

International Crisis Group (ICG) 2010. “Stirring up the South China Sea (I)”

Crisis Group Asia Report, Asia Report 223-23, April. ICG ウェブサイト

<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/north-east-asia/223-stirring-u>

¹² 中国専門家のリンダー・ヤーコブソンとディーン・ノックスは「今日の中国においては、国内の多様な声の不協和音となって政策決定者に多様な政策を追求するように迫っている。中国社会の多元化の進行と国際社会システムとのより深まる依存関係は中国の政策決定過程をより複雑なものにしている」として、最近の中国の対外政策決定過程に新たな政策関与者が影響を及ぼすようになっておりと分析した上で、新たな政策関与者として、資源関係企業、金融機関、メディア、ネチズンを挙げている[Linda Jakobson and Dean Knox 2010]。最近、中国専門家のなかに中国の対外政策決定をめぐるアクターの多様化を指摘する声が複数ある。例えば、プリンストン大学のトーマス・クリスチャンセンは「中国の外交政策の決定に、軍、エネルギー企業、主要輸出企業、地方の党のエリート等、ますます多くの官僚たちが関与し始めている。これはかつてなかった現象であり、党の指導層は、こうした異なる集団の利益を調整していく意図と能力を持っていないようだ」と分析する[Thomas J. Christensen 2011]。

[p-the-south-china-sea-i.pdf#search='%E2%80%9CStirring+up+the+South+China+Sea+%28I%29%2C%E2%80%9D](#)

Linda Jakobson and Dean Knox 2010. “New Foreign Policy Actor in China”, *SIPRI Policy Paper* No.26. SIPRI ウェブサイト

http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=410 (邦訳：岡部達味監修・辻康吾訳『中国の新しい対外政策——誰がどのように決定しているのか』岩波書店、2011年)。

Thomas J. Christensen 2011. “The Advantages of an Assertive China,” *Foreign Affairs*, March/April.

〈中国語文献〉

王逸舟 2003.『全球政治和中国政治』北京、世界知識出版社（邦訳：天兒慧・青山瑠妙『中国外交の新思考』東京大学出版会、2007年）。

国務院新聞弁公室 2011.『中国的和平發展』白皮書（2011年9月）。

国務院新聞弁公室 2005.『中国的和平發展道路』白皮書（2005年12月）。

江沢民 2002.「在中国共産党第十六次全国代表大会上報告」『中国共産党第十六次全国代表大会文件匯編』北京、人民出版社。

胡錦濤 2007.「在中国共産党第十七次全国代表大会上報告」『中国共産党第十七次全国代表大会文件匯編』北京、人民出版社。

胡錦濤 2012.「在中国共産党第十八次全国代表大会上報告」『中国共産党第十六次全国代表大会文件匯編』北京、人民出版社。

馮昭奎 2003.「論対日関係新思維」『戰略与管理』4期（8月）、1～17頁。

馬立誠 2002.「対日関係新思維——中日民間之優」『戰略与管理』6期（12月）、41～47頁。