

第7章 経済と安全保障の収斂を目指す中国： ユーラシアにおける機能的協力の出現

増田 雅之

問題の所在

「一帯一路」プロジェクトの推進に伴い、中国と周辺諸国との経済的な連結性が強まっている。東南アジア諸国、特に近年ではインドネシアやベトナムとの貿易関係が急速に発展している他、中央アジア諸国と中国との間の貿易量の伸び率が大きく、2017年のそれは19.8%（前年比）となった¹。この大きな伸びの背景には、中央アジアにおける石油や天然ガスの中国向けパイプラインが稼働し、カザフスタンやトルクメニスタンとのエネルギー貿易が増加していることがある。また、高速道路や鉄道の整備が進み物流網が拡充されたことも、中国と当該地域との間の商品貿易を増加させている。

こうした連結性の向上を受けて、その基盤たるエネルギー、物流、コミュニケーションという分野での重要インフラの防護が、重要な安全保障課題として認識されるようになってきている。習近平国家主席は「一帯一路」プロジェクトにかかるリスクマネジメントやセキュリティ等を「カギとなる問題」と指摘したうえで、国内だけではなく「国外におけるリスクへの備えを重視しなければならず」、「国外でのセキュリティとリスクへの対処能力を全面的に高めなければならない」と強調した²。

ただし、中国が単独で国外におけるリスク対処を図ることはできない。リスクに対応するための重要な前提は、諸外国・地域との協調と協力である。2014年5月に上海で開かれたアジア信頼醸成措置会議（CICA）首脳会合で、習近平は

¹ 程曉波主編『「一帯一路」貿易合作大數據報告 2018』（国家信息中心「一帯一路」大數據中心、大連瀾開資訊有限公司、2018年5月）68頁。

² 趙超、安蓓「堅持對話協商共建共享合作共贏交流互鑒 推動共建「一帯一路」走深走實造福人民」『人民日報』2018年8月28日。

「地域における経済協力と安全保障協力の良性循環」を実現すべきことを訴えるとともに、その手段のひとつとして「アジア法執行協力フォーラムやアジア応急センター等の設立を検討し、法執行面での安全保障協力を深化させる」ことに言及した³。

こうした文脈での安全保障協力は、共通の安全保障課題に対応するために、利害を共有するアクター間で必要に応じて形成される機能的協力 (functional cooperation) として整理できるかも知れない。その特徴は、実務性を強く帯びた安全保障分野での協力ということである。加えて、伝統的に「同盟協力⇔地域協力」や「二国間⇔多国間」という二項対立的な安全保障協力観を有してきた中国が、この分野での機能的協力に取り組むことは、国際安全保障への新たなアプローチのひとつとして捉えることもできよう。

本章は、機能的協力との観点から、安全保障協力における中国の新たな取り組みの現状を明らかにする。そのうえで、中国による安全保障協力に関する将来的な見通しについて示唆を得ようとするものである。

連結性とリスク対応 (1) ——軍事力は有効な手段たり得るか？

「一带一路」プロジェクトの拡大に伴って、中国の「海外利益」が拡大していることが、中国国内で強調され、中国政府は新たな取り組みを求められている。李克強総理によれば、中国政府は「海外利益を擁護する能力の建設」を加速させているという⁴。また、冒頭で指摘したように、習近平も「一带一路」プロジェクトにかかるリスクマネジメントやセキュリティ等を「カギとなる問題」と位置づけたうえで、「国外におけるリスクへの備えを重視しなければならず」、「国外でのセキュリティとリスクへの対処能力を全面的に高めなければならない」と指摘している⁵。

³ 習近平「堅持合作創新法治共贏 携手開展全球安全治理」(2017年9月26日) 習近平『論堅持推動構建人類運命共同体』(北京:中央文献出版社、2018年) 488頁。

⁴ 李克強「政府工作報告」(2016年3月5日) 中共中央党史和文獻研究院編『十八大以來重要文獻選編(下)』(北京:中央文献出版社、2018年) 283頁。

⁵ 『人民日報』2018年8月28日、前掲記事。

国際社会では、海外における軍事的プレゼンスの拡大が、中国の対応策のひとつと議論されることが多い。例えば、中国の軍事力に関する米国防省の年次報告書（2018年）は、「一带一路」に言及しつつ、次のように指摘した。「中国のグローバルな経済的フットプリントの拡大によって、中国の利益は国際的・地域的な混乱、テロリズム、海賊、重大な自然災害や伝染病への脆弱性を高めている」。その結果、人民解放軍にはこれらの脅威への対処が求められており、「より遠方での軍事力の展開と維持を可能にする」インフラに中国はアクセスするかも知れない⁶。

その一方で、中国国内の専門家の多くは、「海外利益の擁護」や「一带一路」プロジェクトにかかる安全保障リスクへの対処に関して、軍隊の役割を限定的なものとして理解している。彼らが指摘する理由は、①人民解放軍の戦力投射能力の限界や海外拠点の不足（また、この問題を早期に解決することが難しいこと）、②軍事力や軍隊という手段が「海外利益の擁護」に必ずしも適したものではないこと、③人民解放軍の海外展開に対する国際社会の猜疑心の存在、である。これらに加えて、重要インフラの多くが陸上に存在し、それが自国内に存在しない場合において、一方的に軍隊を投入してそれらを防護することはそもそも困難である。

連結性とリスク対応(2) —— 連雲港フォーラムにおける法執行協力

「一带一路」にかかる安全保障リスクへの対応において、軍事力の直接的な運用という手段が限定的と認識される一方で、リスク対応の喫緊性は高い。その結果、中国は安全保障分野における機能的協力への取り組みを強化している。特に注目されるのが、ユーラシアを舞台とする法執行分野での機能的な国際協力で中国が動いていることである。

⁶ Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2018* (Washington D.C.: U.S. Department of Defense, 2018), pp. 111-112.

2015年9月、中国江蘇省の港湾都市である連雲港に中国を含む12カ国の法執行部門とSCO地域反テロ機構(RATS)、国際刑事警察機構(INTERPOL)の代表者が集まり、初めての「新ユーラシア・ゲートブリッジ安全回廊国際法執行協力フォーラム」(連雲港フォーラム)が開かれた。会議では、フォーラムの制度化を進めることや国をまたぐ犯罪やテロへの対応を共通の目標として、実務的な協力メカニズムを構築して対処能力の向上を目指すというビジョンを参加国・機関間で共有した。

その後、連雲港フォーラムの制度化が進んだ。年次会合が定例化され、2016年9月には31カ国3国際機関が参加して第2回会合が開かれ、参加者のレベルも副大臣級に格上げされた。2017年12月には33カ国3国際機関が参加して第3回会合が、2018年9月には30カ国4国際機関が参加して第4回会合がそれぞれ開催された。

第3回会合以降、より具体的なイシューについての協力の在り方が議論されるようになった。第3回会合期間中には、8カ国(中国、ロシア、カザフスタン、ウズベキスタン、キルギス、タジキスタン、トルクメニスタン、ミャンマー)が「国をまたぐ石油・ガスパイプライン国際安保協力会議」を開催し、共同声明を発出した。共同声明は、①連雲港フォーラムのメカニズムのひとつとしてパイプライン国際安保協力会議を毎年開催すること、②主管部門の定期的な協議、情報交流、リスク評価や緊急対処メカニズム、法執行部門と企業との協力メカニズムをそれぞれ立ち上げること、③二国間・多国間ともに合同法執行や合同訓練を適宜実施するとともに、パイプラインの重要区域に警察と企業が協力するための事務所を設置すること、④能力構築で協力し共同で各国のセキュリティ能力を高めることを確認した。

法執行にかかる能力構築については、中国が支援を行う意思を表明した⁷。2018年の第4回会合では、能力構築に関する大臣級の円卓会議が開かれ、高いレベルでのコンセンサス形成が図られた。加えて第4回会合では、各国・機関

⁷ 「連雲港論壇・首届跨國油氣管道國際安保合作會議共同聲明」2017年12月11日。

の法執行部門の国際協力局長間のサブ・フォーラムも開かれ、国際協力に関する局長クラスの連絡メカニズムが設置されることとなったほか⁸、連雲港フォーラムの理事会や執行委員会を設置してフォーラムの制度化をさらに進めることでも合意された。また、フォーラム開催期間中には、会議に加えて展示会も実施されており、テロ対策等の警察装備や安全設備の商談も行われている⁹。

能力構築に関する訓練提供はすでに始まっている。2017年5月には、カザフスタン、キルギス、タジキスタン、トルクメニスタン、ベラルーシの警察要員への研修が行われた¹⁰。2018年6月末から7月にかけて、カザフスタン、ウズベキスタン、キルギス、タジキスタン、トルクメニスタンおよび中国の専門家に対するパイプラインをめぐる安全に特化した研修が同じく連雲港市人民警察訓練学校で開かれた¹¹。2018年9月までに外国の警察要員を対象とする30余りの研修が行われ、参加者は合計400名余りにのぼった¹²。

中国による機能的協力を如何に位置付けるのか？

(1) 経済関係が規定する安全保障協力

2014年5月に上海で開かれたCICA首脳会合で、習近平国家主席は、「地域における経済協力と安全保障協力の良性循環」を実現すべきことを訴えるとともに、その手段のひとつとして「アジア法執行協力フォーラムやアジア応急セン

⁸ 陶莎、蓮宮軒「第四届連雲港論壇昨閉幕」『連雲港日報』2018年9月14日。

⁹ 蓮宮軒「連雲港論壇——踐行弘揚『上海精神』分享『平安中国』經驗」『江蘇法制報』2018年6月20日および「第四届『連雲港論壇』警用裝備和公共安全產品博覽會」『中国安全防範技術與應用』2018年第3期、4頁。

¹⁰ 譚曉平、張弛「五国外警相聚港城『連雲港論壇』再譜新篇」『大陸橋視野』2017年第5期、22-24頁。

¹¹ 趙恩澤「2018新亞歐大陸橋安全走廊跨國油氣管道安保研修班在連開班」『人民網』2018年6月28日および石楊、趙家新「驛路祥雲 深耕國際執法合作『朋友圈』」『人民公安報』2018年9月12日。

¹² 張敏嬌「30國齊聚連雲港論壇——加強國際執法安全合作 共同提昇執法能力」『現代世界警察』2018年第10期、12頁。

ター等の設立を検討し、法執行面での安全保障協力を深化させる」ことに言及した¹³。この発言に素早く反応したのが「一带一路」構想の物流上の拠点となっている連雲港市の公安当局であった。連雲港市公安局は、「一带一路」建設の推進に伴い、その安全保障上の圧力が強まっているとして、国際フォーラムの設置を上位部門に提案した¹⁴。この提案が公安部等の中央部門の批准を得て創設された協力枠組が連雲港フォーラムである。

中国が連雲港フォーラムを通じて実施する法執行協力の主な対象地域は、これまでのところ、石油・天然ガスのパイプラインでつながる中央アジアが中心となってきた。王永生・連雲港市副市長兼公安局長(当時)によれば、今後は、パイプラインの安全に加えて、鉄道による物流や港湾のセキュリティも重点分野として実務協力を展開すると述べていた¹⁵。そうであるとするならば、連雲港フォーラムを通じた法執行協力の対象地域も、各分野での連結性向上にあわせて拡大していく可能性が高い。

(2) 中国の安全保障協力観

安全保障分野での機能的協力は、それぞれの課題への対処能力を有する大国が主導して形成されたものが多い。例えば、人道支援や災害救難活動の分野で、米国はタイとの軍事演習「コブラゴールド」を2005年以降に機能的協力として再構成したり、テロ対策ではパートナー国との対話や訓練を拡大するなどしてきた。日本も、災害救難・防災や海賊対策等の政策分野での機能的協力を推進してきた。こうした機能的協力は、必ずしも同盟を媒介するものではないが、中国国内の専門家の多くは、同盟協力を拡大する動き、あるいは限定された範囲に便益を及ぼすに過ぎないものとして、批判的な眼差しを向けていた。

¹³ 習近平「積極樹立亞洲安全觀，共創安全合作新局面」(2014年5月21日) 習近平、前掲書、114、116頁。

¹⁴ 「連雲港論壇從創意構想到創新實踐」2017年12月7日(連網[連雲港市ニュースサイト]、<http://www.lyg01.net/dpt/jj/2017/1207/96858.shtml>、2019年3月12日アクセス)。

¹⁵ 「連雲港市副市長王永生談連雲港論壇」『人民網』2018年10月30日。

しかし近年、中国の研究者からは、(一部の) 公共財の提供や影響力拡大という文脈で、米国や日本が進めてきた機能的協力を「柔軟で有効な対外協力の方式」とみる見解も提示されるようになってきている¹⁶。また、中国の当局者も次のように述べている。公安部の王小洪常務副部長は、国際法執行協力を通じて各分野での実務協力を全面的に深化させることを求めたうえで、外国警察への訓練提供を強化して「中国の公安活動の国際的な影響力を不断に高める」と言及した¹⁷。機能的協力は、あくまでイシューや機能に応じて展開される実務的な協力であり、排他的なアレンジメントではない。中国が安全保障面での機能的協力に取り組み始めたことは、当該分野での対処能力における中国自身の優位性を意味するとともに、他の大国は主導する機能的協力への中国の理解と接点が形成される可能性があることを示唆するかも知れない。こうした文脈で、中国による安全保障分野での機能的協力について、我々は注目すべきであろう。

¹⁶ 賀平『区域性公共産品與日本の東亞功能性合作』（上海：上海人民出版社、2019年）。

¹⁷ 田海軍、石楊「深入學習貫徹習近平外交思想 全面提昇新時代公安國際合作工作能力水平」『人民公安報』2019年3月3日。

連雲港フォーラム年次会合 (2015~2018年)

	第1回	第2回	第3回	第4回
開催年月	2015年9月	2016年9月	2017年12月	2018年9月
	12カ国、2国際機関	31カ国、3国際機関	33カ国、3国際機関	30カ国、4国際機関
参加国	中国、ロシア、イタリア、オランダ、韓国、ポーランド、ベラルーシ、カザフスタン、キルギス、タジキスタン、ウズベキスタン、トルクメニスタン	中国、ロシア、イタリア、オランダ、韓国、ポーランド、ベラルーシ、カザフスタン、キルギス、タジキスタン、ウズベキスタン、アンゴラ、オーストリア、ブルガリア、ベルギー、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ドイツ、フランス、フィジー、ガーナ、チェコ、グルジア、ケニア、エストニア、ラトビア、リトアニア、ルーマニア、南アフリカ、ナイジェリア、セルビア、スロバキア	中国、ロシア、オランダ、韓国、ポーランド、ベラルーシ、カザフスタン、キルギス、タジキスタン、ウズベキスタン、アンゴラ、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ドイツ、フィジー、ラトビア、ナイジェリア、セルビア、アルゼンチン、パキスタン、エクアドル、フランス、カンボジア、マダガスカル、モンゴル、バングラディッシュ、ミャンマー、ポルトガル、日本、サウジアラビア、スリランカ、スペイン、イラン、インドネシア	(参加国の詳細は未発表)
参加国際機関	上海協力機構地域反テロ機構 (SCO-RATS) 国際刑事警察機構 (INTERPOL)	SCO-RATS INTERPOL 欧州刑事警察機構 (EUROPOL)	SCO-RATS INTERPOL 瀾滄江・メコン川総合法執行安全協力センター (LMLECC)	SCO-RATS INTERPOL EUROPOL LMLECC
年次会合の構成 (主要なもの)	(1) 全体会合 (2) 警察装備・安全設備博覧会 (3) 反テロ緊急対応演習の視察	(1) 全体会合 (2) 警察装備・安全設備博覧会	(1) 全体会合 (2) 第1回「国を跨ぐ石油・ガスパイプライン国際安保協力会議」 (3) 警察学校長フォーラム (4) シンクタンクフォーラム (5) 警察装備・安全設備博覧会	(1) 全体会合 (2) 法執行能力構築に関する円卓会議 (大臣級) (3) 法執行部門国際協力局長フォーラム (4) 「安全発展 享受繁栄」フォーラム (5) 警察装備・安全設備博覧会
主要成果	5項目の共同ビジョン	5項目の行動計画	連雲港フォーラム共同声明 国を跨ぐ石油・ガスパイプライン安保協力共同声明 (8カ国)	
備考		副大臣級に格上げ		大臣級の参加

(出所) 増田雅之「中国のユーラシア外交——地域主義、バランス、そしてプラグマティズム」『中国安全保障レポート2020——ユーラシアに向かう中国』(防衛研究所、2019年) 22頁。