

ブリーフィング・メモ

習近平政権の対外政策と中国の防空識別区設定

地域研究部アジア・アフリカ研究室 山口 信治

1. はじめに

2013年11月、中国は南シナ海における防空識別区の設定を、周辺国に事前に諮ることなく突如として発表した。これは設定域内すべての航空機に対して飛行計画の提出を求めるものであり、また緊張状況にある海域を含んでいたこともあり、強い国際的な批判を受けた。

ではなぜ中国は防空識別区の設定をこの時期に宣言したのであろうか。この発表は、2013年10月に周辺外交工作座談会が開催され、中国の対外政策が周辺国との関係安定化に向けて穏健化するのではないかという予測が広まる中でなされた。このため、日本のメディアや専門家の間では、防空識別区の設定はそうした対外政策方針と矛盾するのではないかとの指摘も見られた。この観点からみると、中国の行動は矛盾しており、しばしばその原因は、外交部門と人民解放軍がバラバラに動いており、そして中国共産党の指導者がそれをうまく統制できていないという点に求められた。

しかし筆者はこのような解釈は疑わしいと考える。第一に、対外政策方針の決定や防空識別区の設定のような重要問題が党指導部の許可なく進められるとは考えにくく、まして習近平指導部が比較的強い指導力を発揮している状況で、その意向を無視して各部門が勝手に行動するという事態が起きるとは思われない。胡錦濤政権時代、各部門が勝手に動いているかのようにみられる現象が生じたとき、その原因は胡錦濤の指導力の弱さに求められていた。しかし習近平政権は、中央国家安全委員会の設立をはじめとした制度的な政策調整機能の強化を進め、しかも周永康・元中央政治局常務委員および徐才厚・元中央軍事委員会副主席という有力者の摘発・追放に成功しており、指導力の弱さという説はそれほど説得的でないように思われる。

第二に、防空識別区設定を積極的に主張していたのは空軍であるが、胡錦濤がとらなかったこの政策を採用したのは習近平であった。

第三に、最も重要な点として、周辺外交工作座談会の内容とその後の中国の対外政策方針や指導者講話などを検討すると、習近平の「周辺外交」が単に周辺諸国に対して穏健な政策をとることだけを企図したものではないことが分かるのである。

2. 防空識別区設定の過程と空軍の戦略概念

中国で防空識別区の設定に関する議論が始まったのは、遅くとも2008年以前にさかのぼることができる。2008年3月の第11期全国人民代表大会において、人民解放軍代表の朱清益・蘭州軍区空軍司令員（中将）は、防空体制や早期警戒ネットワークの強化を建議しており（『解放軍報』2008年3月8日）、この際に防空識別区に関する議論もなされたと思われる。2009年11月の空軍創設60年記念演説の中で、許其亮・空軍司令員（現中央軍事委員会副主席）は、防空識別区についてのコンセンサスを得ることに言及していた。許其亮は防空識別区設定に積極的であったと見られている。しかし、こうした空軍の主張を胡錦濤がすぐに採用することはなかった。

防空識別区の設定に向けた動きが前進したするのは、習近平政権が始まった2012年の中国共産党第18回大

会以降である。第18回党大会において、許其亮が中央軍事委員会副主席となったことは大きな意味を持ったであろう。『亜洲週刊』の報道によれば、2013年5月までに空軍指揮学院が原案を作成して党中央に提出し、党中央が採用を決定したのち、7月から設定の準備が開始されたという。空軍指揮学院で作成された原案は防空識別区をより小さな範囲で設定しており、これを党指導部でより拡大されたかたちに修正したという。防空識別区設定の決定は、周辺外交工作座談会の場で出席者に対して説明されたとの報道もある（『亜洲週刊』27巻48期）。同年11月の中国共産党18期3中全会における決議文は「辺境、海、空における防衛管理体制を調整・整備する」との文言を含んでいた。

中国空軍はその役割を「国土防空」型から「攻防兼備」型に変化させており、より大きいな区域をカバーし、機動的な防空を行うことが強調されている。最近軍事科学院が出版した『戦略学（2013年版）』は空域を「三線統制」することを謳っている。それによれば、①領空：絶対安全区、確実な統制を実施、②領空～第一列島線や周辺国家：限定統制・安全協力区、敵対勢力に対しては早期警戒・偵察、遠距離要撃、限定的打撃を行い、友好国家に対しては協力する、③第一列島線～第二列島線：遠距離監視・限定抑止区、西太平洋の軍事力や軍事基地を監視し、必要な抑止状態を保持する、という。

ここに見られるのは領域管理・聖域化という発想の強さである。列島線を基準にし、特に第一列島線の内側の制御を強めようとする発想は、海軍とも類似している。また近年中国は、黄海において韓国に対して作戦区域の境界線を越えないことを求めたり、南シナ海において漁業規制を打ち出すなど、他国の自由な行動を制限する動きを強めており、防空識別区設定もそうした観点からみることができる。なお2014年の全人代では軍と関係のない代表から南シナ海において防空識別区を設置する建議が提出されており、その可能性を中国国防部は否定していない。

このように防空識別区設定について、空軍は以前より検討しており、また近年では領域管理の発想が強まっている。しかし、それが政策として推進されるようになったきっかけは、明らかに習近平政権の開始である。よって習近平政権の対外政策を検討する必要がある。

3. 習近平政権の対外政策

習近平の対外政策の最大の特徴は、その積極性・主動性の強調である。2013年の周辺外交工作座談会において、習近平は「奮発有為に周辺外交を推進し、我が国の良好な周辺環境を勝ち取る」ことを訴えていた。この「奮発有為」という表現は、「奮起してことをなす」というほどの意味であるが、これが具体的に何を意味するのかについては、中国の論者の見解も分かれている。特にこの言葉は、鄧小平以来の対外政策の原則である「韜光養晦」（能力を隠し、力を蓄える＝米国に対抗せず、次第に国力を増す）という概念とのかかわりで語られることが多い。ある論者によれば、「奮発有為」の登場によって「韜光養晦」は完全に放棄され、中国は他国に遠慮することなく主導的に対外政策を進めるようになったという（『世界知識』2013年24期、『国際先駆導報』2014年1月14日）。他方、ほかの論者は、これは「韜光養晦」を放棄したのではなく、それを維持しつつもその中で積極性・主動性に重心を移したものであると論じている（『世界知識』2013年24期）。

「奮発有為」がどこまでの意味合いを持つかは議論が分かれるにしても、中国の対外政策が積極性・主動性を強調しているという点は、指導者の発言や公式メディアの報道から明らかである。例えば王毅外相は、2014年の全人代記者会見において、「中国外交の最も鮮明な特徴は主動的に前進すること」であり「積極主動」が重要となっていることを指摘した。

これと関連してしばしば使われている言葉が、「戦略定力」である。『人民日報』によれば、戦略定力とは、戦略を実行する意思と決心のことであるという（2013年5月20日）。王毅外相は「中国外交には十分な戦略定力と戦略的自信があり、戦略的主动性持つ能力がある。ある時々の事件や他国の反応にいちいち影響を受けない」（『国際在線』2014年4月27日）と述べており、これらから中国は自国の情勢判断と戦略の正しさに自信を持ち、積極的にこれを遂行しようという意図を見出すことができる。

また、胡錦濤時代に頻繁に使われていた「経済発展を継続するために平和な周辺環境を必要とする」という表現も、主動的姿勢を反映して変更されつつある。習近平は「我が国の良好な周辺環境を勝ち取る」と述べていたが、例えば王毅は「安定的で有利な外部環境を構築する」（『人民日報』2013年9月10日）と主張しているし、王家瑞・中国共産党対外連絡部長は「周辺を安定させ、周辺を経略し、周辺を形成する」（『人民日報』2014年6月13日）と述べている。研究者の中にはより踏み込んだ議論を展開しているものもあり、例えば閻学通は「過去は『平和な環境』を必要としたが、現在ではさらに一歩進み『良好な外部条件を勝ち取る』」（『世界知識』2013年24期）ことを目指していると分析している。ここから見出せるのは、周辺環境を中国の望ましい形に形成していくという観点である。

以上のような積極性・主动性を前提として、現在の中国の対外政策は三つの要素に分けることができる。すなわち①対米関係、②周辺外交、③核心的利益である。

第一に米国は中国にとって引き続き最も重要な大国であり、中国は「米中新型大国関係」の構築を目指している。王毅外相によれば、米中新型大国関係は、①衝突と対抗を避ける②ウィンウィン関係③核心的利益の相互尊重の三つを中心的な原則としている。この中で特に問題となるのは核心的利益の相互尊重である。中国の言う核心的利益には、領土・主権にかかわる問題などが含まれており、米国が米中新型大国関係を受け入れるならば、中国と周辺国との間のそうした問題について介入しないという論理につながりうる。実際には米国が中国の主張する「新型大国関係」をそのまま受け入れたわけではないものの、中国はこれが実現可能であると考えているように思われる。

第二に習近平の「周辺外交」の核となる周辺諸国との関係である。中国の言う「周辺」がどの範囲を指す言葉なのか明らかではないが、単に地理的な周辺諸国のみを指すのではないと考えられ、発展途上国全般が含まれることが多い。周辺外交の基本的な目標は、周辺諸国に対して、中国の平和的発展を再保証することにあると思われる。その中心的な手段となるのが経済的関係の深化である。中国はシルクロード構想を掲げ、中央アジア、東南アジア、中東、ヨーロッパに至る陸と海の経済関係を深化させることを打ち出している。そのために中国はインフラ投資を重視しており、特に高速鉄道建設を通じて「高速鉄道外交」を進めている。アジア・インフラ投資銀行やBRICS開発銀行の設立もこうした動きの一環としてとらえることができよう。

同時に、軍事同盟や既存の国際制度を批判・牽制し、新たな枠組みを作ったり、米国中心ではない既存の枠組みを活性化させようとする姿勢も顕著となっている。2014年5月に上海で開催されたアジア信頼醸成措置会議（CICA）首脳会合において、習近平は相互信頼、相互利益、平等、協力に基づく「アジア新安全観」を提唱した。習は「第三国に向けて軍事同盟を強化することは、地域の安全を守るうえで不利で」あり、「アジアの安全は最終的にアジア人民によって守られなければならない」ことを強調し、「平和、発展、協力、ウィンウィン関係に有利なアジアの安全保障環境を作る」のに、中国が貢献することを宣言した。その上で習は、CICAを「全アジアを覆う安全保障対話のプラットフォームとし、その基礎の上に地域安全協力の新たな枠組みを作ることを追求する」ことを提案したのである。

こうした新たな枠組みと、既存の国際的枠組みとの関係は明らかにされていない。しかし習近平は、世界

の多極化とグローバル化が進む中で「覇権主義や強権主義に反対し、国際関係の民主化」を推進することの必要性を訴えており、また王毅は「国際システムの変革、グローバル・ガバナンスの改善は世界各国共通の声である」（『人民日報』2014年1月26日）と述べている。こうした発言から既存の国際秩序を次第に変革していくという意志を読み取ることもできる。

第三に、中国が核心的利益と認識する問題に対しては、これまで以上に原則を強調し、これを断固として守ることが強調されている。2013年1月の中央政治局第三次学習会において、習近平は平和発展の重要性を強調する一方で、「しかし我々の正当な権益を放棄することはできないし、国家の核心的利益を犠牲にできない。いかなる外国も我々が自己の核心的利益を取引することをあてにしてはならないし、我々が我が国の主権、安全、発展利益を害するような苦い結果を呑むとあてにしてはならない」と述べた。中国は現在、平和発展について述べる時、必ず同時に核心的利益を守ることも強調するようになっている。例えば王毅は、「平和発展の道を通りぬけるには、強大な国防を建設しなければならない。国防力の増強は、我が国の核心的利益を守る」ために必要であると指摘している。より断固として国家利益を守ることで、有利な環境を形成することができる（『環球人物』2014年6月13日）との議論も見られる。

こうした姿勢は中国の一方的かつ強硬な政策につながっていると考えられる。東シナ海における防空識別区の設定や、南シナ海におけるオイル・リグの設置は、それがきわめて一方的であった点に特徴があった。これらの行動は、積極性・主動性を強調する習近平政権の対外政策と矛盾するものはなく、そうした方針を受けて実行されている可能性が高い。

4. おわりに

以上のように東シナ海における防空識別区の設定は、空軍の主張を基礎としつつも、積極性・主動性を強調する習近平の対外政策方針の枠内で実行されたと思われる。習近平の対外政策は、①米中新型大国関係、②周辺外交による自国に有利な周辺環境の形成、③核心的利益のかかわる問題に対する一方的な強硬姿勢に整理することができる。

この3つの要素がどの程度同居可能なかは明らかでないし、また一方的な強硬姿勢が今後修正される可能性がないわけではない。2014年の前半において中国の対米関係は悪化したし、他方で緊張が高まったベトナムとの関係は改善の兆しが見える。さらに、習近平の政策には、胡錦濤政権との連続性も非常に多くみられ、その変化の程度がどこまで行くのか明らかではない。しかし、習近平が比較的強い指導力を発揮して対外政策を積極化させているという点は明らかであり、今後も注目が必要であろう。

（平成26年8月29日脱稿）

参考文献

中国軍事科学院編『戦略学2013年版』北京：軍事科学出版社2013年。

Michael D. Swaine “Chinese Views and Commentary on Periphery Diplomacy” *China Leadership Monitor*, No.44, July 2014.

Bonnie Glaser and Deep Pal, “Is China’s Charm Offensive Dead?” *China Brief*, Vol.14 Issue15, July 2014.

本稿の見解は、防衛研究所を代表するものではありません。無断引用・転載はお断り致します。
ブリーフィング・メモに関するご意見・ご質問等は、防衛研究所企画部企画調整課までお寄せ下さい。
防衛研究所企画部企画調整課

外 線：03-3713-5912

専用線：8-67-6522、6588

FAX：03-3713-6149

※防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.go.jp>