



防衛研究所

The National Institute for Defense Studies

中国の国際秩序観と東アジア国際秩序をめぐる競争

地域研究部 アジア・アフリカ研究室 研究員 山口信治

NIDS コメンタリー

第 46 号 2015 年 5 月 15 日

はじめに

中国は経済発展を中心とした台頭の結果として、既存の国際秩序に対してその擁護者となるのか、あるいは挑戦者となるのか。この問題はアカデミックな論点として長らく議論されてきた。近年、中国は領土主張を強化することで近隣諸国との間に対立を生み出す一方で、アジア・インフラ投資銀行 (AIIB) の設立に見られるように自国を中心とした国際的制度を作ろうようになっており、中国が何を目指しているのかという問題は政策的にも重要な論点となっている。

無論、このような大きな問題は一本の論文にまとめるのも難しく、ましてこの小論で十分に明らかにすることはできない。本稿は筆者が現在取り組んでいる研究の中間報告という位置付けである。

本稿では、こうした問題を解く手がかりとして、中国の国際秩序認識の特徴は何か、それが近年どのように変化したか、その将来を占う上で重要な変数は何か、それが東アジアの国際秩序に対してどのようなインプリケーションを持つかという点を、中国の政治指導者や研究者の議論を元に明らかにする。

1. 中国の国際秩序観

将来的なパワー・バランスの変化に関しては、これまでにも多くの分析や将来の動向予測がなされている。これに対してそれほど進んでいないのは、中国の意図に関する研究である。中国は国際秩序についてどのような観点を持ち、どのような将来像を描いているのだろうか。

まず、中国の国際秩序認識には、ある程度通時的

に共通する三つの特徴を見出すことができる。それは、①国際秩序は相対的パワー・バランスが反映される、②既存の国際秩序は覇権国の利益を反映しており、不合理・不公正な部分を持つ、③主権や政治体制の護持に資するような国際秩序を望む、というものである。

第一の特徴は、国際秩序は国家の相対的パワーが反映されるものであるという観点である。中国の外交理論では伝統的に国際システムの構造を重視した見方が強く、国際秩序に関する議論もまずパワー・バランスから始まる。国際的なルールや制度は覇権国の利益を反映しており、覇権国はこうしたルールや制度を用いて他国を制約しようとする。そして現在の秩序は米国の覇権の下に作られた秩序である。このような観点が示唆するのは、パワー・バランスが変化すれば、それに応じて秩序も変化すべきということである。

第二に、中国は現存の国際秩序には不合理・不公正な点があり、これを修正もしくは改革する必要があるとの認識を持ってきた。これは現存の国際秩序が覇権国主導により構築されているという認識と密接に関わっている。国際秩序が覇権国の利益を反映したものである以上、発展途上国など下位にある国家の利益は顧みられない。また共産主義国として米国とイデオロギーを異にしている中国は、米国主導の秩序の中で大きな圧力にさらされることになる。さらに経済発展を継続し、新興国として台頭しようとする中で、米国はさまざまなルールや規範を用いて新興国の台頭を抑制しようとするかもしれない。

中国の台頭は現存の国際秩序の中で起きた。この点は中国の論者も認めている。現在の秩序は、米国の覇権に基づき、米国が利益を得るために設計されているが、同時にある程度の開放性を持つためにそのほかの国家も一定の利益を得ることができる。しかし中国にとって現存の国際秩序を無批判にすべて受容することには危険が伴うとの認識がある。中国が現存の国際秩序を完全に受け入れたことはない。

第三に、中国は、国家主権や政治体制の維持を重視しており、それに資するような国際秩序を望んでいる。中国はほぼ一貫して平和共存五原則を国際秩序の基本原則としている。国連憲章第二条や平和共存五原則は、主権国家の平等、内政不干涉、異なる政治体制の平和共存といった点を規定しており、これらは共産党政権の存続を至上命題とする中国にとって死活的に重要である。冷戦終結以降、唯一の超大国米国が「新世界秩序」を掲げ、民主化・人権・自由経済を世界に共通の価値として押し広げようとしていた。その中で国家主権や内政不干涉、異なる政治体制の平和共存といった原則にこだわることは、政権を維持していくうえでも非常に重要となったのである。現在でも例えば習近平は平和共存五原則 60 周年の演説において、「平和共存五原則は開放的な国際法原則として、主権、正義、民主、法治という価値観を体現」しており、また「平和共存五原則はすでに国際関係の基本準則、国際法の基本原則となっている」ことを強調している。

中国は必ずしも自由主義的秩序のすべてを受け入れていたわけではなかった。特に国内体制に対する転覆を企てるかもしれない民主主義や人権の重視といった側面に対しては警戒心を持ち続け、現存の国際秩序の不正・不合理を是正することを訴えてきた。よって中国は国際秩序を完全に受け入れていたのがパワー・シフトを受けて現状打破を目指すようになったと見なすのは誤りである。

ただし実際に中国が何か行動で不満を表明したことはほとんどなかったし、国際秩序に変更を加えるだけの影響力を持っていなかった。よってこれら

の議論はあくまで消極的な抵抗の論理にとどまっていた。また、中国の経済成長が現存の国際秩序の中で、その恩恵を受けて達成されたことは疑いのない事実であり、この点は中国の研究者の多くも認めている。

2. 2008 年以降の変化

① 対米認識

2000 年代に顕著となってきた中国の台頭と 2008 年のリーマン・ショック以降の相対的な米国の衰退という、いわゆるパワー・シフトの中で、こうした中国の認識にはどのような変化が生じているのだろうか。ここではまず米国に対する認識に触れたうえで、現在の中国の国際秩序に関するアプローチを分析する。

現在の中国の対米政策は、自信と不信が同居したものとなっている。第一に中国はパワー・バランスの変化の中で、米国を全体として上回ることはなくとも、米国に容易に強制されないだけのパワーを持ち、特に地域の問題において自国の利益を米国に認めさせることができるようになったと認識している。

このような状況に中国が自信を深めたことは疑いが無い。胡錦濤政権時代の 2009 年に開催された外交使節会議では、国際システムのさらなる多極化が進展するという見通しの下、従来の「韜光養晦、有所作為」の方針が「堅持韜光養晦、積極有所作為」に表現が変わり、より積極的な対外政策を実行していくことが表明された。さらに習近平政権は、2014 年 11 月に開催された外事工作会議において、世界の多極化とグローバル化の趨勢が明らかであり、国際秩序をめぐる争いには長期性があるものの、全体として国際システムの民主化という方向性は変わらない、との認識を示した上で、中国は自国の「大国外交」を積極的に推し進めることを強調した。

中国の自信とプライドは国内社会においても高まった。ピュー・リサーチセンターの各国世論調査によれば、「中国は米国を追い抜いて超大国となるか？」との質問に対する回答が「ならない」20%「な

る」59%となっており、中国人一般の感覚として中国の将来に自信を持っていることが分かる。ただし中国が米国を追い抜くまでになるか否かについては、政府や専門家はもっと慎重である。CSIS が実施した各国の専門家を対象にしたサーベイによれば、「米中のどちらが今後 10 年においてより大きな力を発揮するか」との質問に、中国と答えた専門家が 26%、米国と答えたのは 71%であった。東アジア国際関係の将来の予測についての項目では「米国のリーダーシップが継続するであろう」と回答した専門家が 50%以上であった。

中国は、パワーが増大することで自国の戦略的重要性がさらに高まり、最終的に米国も中国と妥協せざるを得なくなるという期待を持っていると思われる。米国発の米中 G2 論に対しては、責任や負担を背負わされることに対する警戒心が強かったものの、米国が中国の戦略的重要性を認め、中国の利益に対して一定の配慮を示すようになるという期待は大きかった。2012 年に登場した「米中新型大国関係」の要点は、米中がゼロ・サム思考を捨て、相互の利益に配慮すれば、台頭国と覇権国の間で歴史的に繰り返されてきた戦争や対抗関係に陥ることを避けることができる、というものであった。前述の CSIS の専門家サーベイにおいても、今後の東アジアの国際関係について、「米中共同統治」が望ましいと答えた中国人専門家の割合が 20%程度、さらに「米中共同統治」となるであろうと答えた割合は 15%であり他国より高かった。

これが意味するのは、地域において中国が周辺諸国に対してより強硬な姿勢をとっても、米国は必ずしも介入できないかもしれないということである。中国は次第に米国が反応しづらい非軍事的手段を用いて、その領土主張を強化しようとしている。中国にとって、こうした主張の強化は当然の権利、正当な利益の追求との認識があるように思われる。

第二に、他方で、米国の意図に対する根強い不信感を中国は抱いている。これは、①米国はその同盟ネットワークによる包囲網や制度を利用した制約

によって中国を抑えつけようとする、②米国は中国共産党政権を最終的に転覆させようとしている、③米国は国際的なルールや制度を用いて中国を抑えつけようとする、という認識につながっている。

こうした中国の認識が表れているのが米国のリバランスに対する対応であろう。経済及び安全保障におけるアジアの重要性が高まり、かつ中国が周辺国に対してより強硬な対外政策をとることで紛争が起きる中で、米国はアジアへのリバランスを発表した。中国の地域諸国に対する強制外交に対して米国は次第に警戒心を高めていき、特に 2013 年末の東シナ海「防空識別区」設定や南シナ海における石油掘削装置の設置の後、中国の主張する南シナ海の「九段線」の正当性を否定したり、同盟国との関係強化に動いた。中国ではリバランスの根本的目的は中国の封じ込めにあるとの見方が強い。

また中国は、米国が自由民主主義イデオロギーの浸透を通じて、武力を用いずに中国共産党政権を転覆させようとしていると見ている。2011 年のアラブの春以降、中国のこうした警戒感が高まっており、2014 年の香港における雨傘運動の際にも米国の関与を疑う声が数多く聞かれた。

さらにルールに基づく秩序を守るべきであるとの米国や日本・豪州の議論に対して、中国はルールに基づく秩序の重要性そのものは認めているものの、米国や日本がそれを使って中国の行動に枠をはめることには反対するという立場を取っているように思われる。習近平は「国際法を捻じ曲げ、法治の名で持って他国の正当な権益や平和安定を破壊する」ことに反対すると述べている。また王毅は、「覇権主義、強権政治とさまざまな形の「新干渉主義」が直接的に国家主権、領土完全、内政不干涉などの国際法の基本原則に挑戦している。ある国家は国際法を使えるときは使い、合わないときは無視するという実用主義あるいはダブルスタンダード」としているとの考えを示した。

② 国際秩序に対するアプローチ

このような自信と不信を背景として、中国の国際秩序に対する姿勢も次第に変化してきた。すなわち中国の認識をまとめれば、中国の台頭に伴い、現存の秩序も中国の利益をある程度反映したものとなるべきであるが、他方で米国は同盟網を用いて中国を封じ込め、さらに既存の秩序を用いて中国を制約しようとする、というものであると思われる。

胡錦濤政権末期から習近平政権に入り、中国は次第に国際秩序への参加だけでなく、さらに影響力を拡大して自国の利益にかなうようこれを修正することを目指すようになっていく。「不公正・不合理な国際秩序」の是正という議論は中国が長らく維持してきた表現であるが、過去中国にはそのために具体的に行動し、意味のある結果を出したことがほとんどなかった。しかし習近平政権は今や中国にはそれが可能であり、かつ必要であると認識するようになったのである。

習近平は、世界の多極化とグローバリゼーションが進む中で「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、また王毅外交部長は「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」と述べている。また 2013 年 3 月 10 日楊潔子國務委員は、世界の多極化の趨勢が進行する中で、「21 世紀の国際システムは代表性を拡大し、公正性を上げ、実効性を強めなければならない。中国は国際体系の参加者、建設者、貢献者であり、我々は積極的な姿勢で国際事務に参加し、国際体系のさらなる公正合理的な方向への発展のために役割を果たさよう」と述べた。

他方で、同盟や秩序を利用した米国の圧力や制約を緩和するために、中国は制度やルールへの参加だけでなく、その建設者、創造者とならなければならない、という議論が強まりつつある。ある論者によれば、中国は確かに欧米の主導する国際規則と世界秩序の下で成長してきたものの、現在では規則と秩序が制約となっており、これを脱するために中国は地域大国という伝統的自己規定を超え、世界秩序の参加者だけでなく、開放的世界秩序の建設者とな

らなくてはならないという。

特に重視されているのが、積極的な周辺外交を通じて自国に有利な周辺環境を形成することである。最近では周辺諸国、特に米国の戦略上の重視度が低い国家や米国の同盟国の中で中国と領土紛争などを持たず経済関係が密接な国家との関係を重視し、AIIB やアジア相互協力信頼醸成措置会議（CICA）などの枠組みを活性化しようとしている。こうしたいわゆる周辺外交は、「中国包囲網が中国の長期発展を阻むことを阻止し、また中国の長期発展に有利な外部環境を形成し、中国の実力にふさわしい影響力をもたらし」とされている。

ただし中国は、自国が国際秩序に対する現状打破勢力ではなく、その擁護者であるという議論を立てている。近年では「戦後国際秩序の維持」という表現が増えている。これは第二次世界大戦の結果と国際連合が戦後国際秩序の原点であり、これに挑戦するような行為は許されないとする議論である。こうした議論は日本の尖閣諸島についての立場を批判するために用いられ、国際秩序に挑戦しているのは中国ではなくて日本であるという宣伝のために使われていると思われる。

中国の自己認識に関わらず、現状に対する不満とその変革を求めているという意味において中国は現状打破的であるといえる。ただし中国は戦争を辞さずに軍事力の行使による急速な現状変更を求めるとはならず、様々な手段を併用し、試行錯誤を繰り返しながら徐々に現状を変更しようとしている。こうした傾向からすれば、規則やルールの網によって中国が次第にこれを受け入れ、内面化することによって既存の国際秩序の「責任ある利害関係者」となるという、いわゆる統合アプローチは、その期待通りになっていないと言える。

3. 変数

では今後中国と東アジアの国際秩序はどのようなようになっていくのであろうか。ここではそれを占う上で重要な 3 つの変数を特に指摘したい。すなわちパワー・バランス、秩序構想、他国の反応である。

①パワー・バランス

中国と米国および地域諸国のパワー・バランスは基礎となる重要な要因である。パワー・バランスの変化が現在以上に加速すれば、国際秩序の転換はより急速に起きることになり、その過程でいわゆる覇権戦争のような衝突が起きる可能性もあるし、中国中心の国際秩序が誕生するかもしれない。

しかし中国が国内総生産などの数値に表れる経済力で世界一となる可能性は高いにしても、技術力、軍事力、ソフト・パワーなどの面において総合的に中国が米国を上回るのは容易ではない。軍事力は国防費のみで測れるものではなく、また中国は国内社会において法治の不徹底、技術的革新の欠如、貧富の格差、高齢化、民族問題などさまざまな問題を抱えており、現在のコースのまま発展を続けられるとは思われない。さらに米国はリーマン・ショックの頃になされた予測以上に強靱性を持っている。シェール革命などイノベーションの強さや将来的な人口減少問題を抱えていないことから、一直線に衰退の道を歩むことはないと思われる。軍事についてみれば、技術力、国防予算、実践能力から見て、引き続き圧倒的な地位を保持しており、この優位が短期的に崩れることは考えられない。

こうしたことから、近い将来においてパワー・シフトは着実に進行するものの、それは従来以上に緩慢な過程となることが予想される。少なくとも中国が急速に単一の覇権国となるような状況は、中期的に見ても考えづらい。

②秩序構想

中国がどのような秩序構想を抱くかという点も重要な要因である。米国の掲げる自由主義的国際秩序と真っ向から対立するような理念を掲げた場合、秩序をめぐる競争はより激しいものとなると考えられる。

中国はこの点に関して、現時点では非常に曖昧であり、具体的な回答を出しているとはいえない。まず前述のように、中国は自国のイニシアチブが現

存の国際秩序への挑戦ではないという主張を繰り返している。また中国が主張する内容は、依然として平和共存五原則に基づく主権平等の堅持以上のものとなっていない。中国の論者もこの点を認識しており、「中国は明確な秩序観を欠いており、注意の大部分を自身の短期利益と関わる具体的問題においている」と指摘されている。

恐らく最終的に何を指すのか、米国に対してどの程度対抗するのか、といった点については、内部でも議論があると思われる。また中国の戦略的伝統としてはっきりとした目標を設定するのではなく、方向性を設定し、その時々的情勢を見つつ修正を図る傾向があるとの議論もある。

③他国の反応

また中国が明確な秩序構想を持っておらず、機会主義的な色彩がいまだに強いことから、米国や地域諸国の反応が重要となる。米国を中心とした同盟網を強化し、また既存の制度やルールを強化することができれば、中国が機会主義的に現状変更を試みることを防ぐことができ、中国が過度の野心を持つことをあきらめさせることができるかもしれない。他方で、米国の地域への関与が弱まったり、地域諸国の対応が乱れたりした場合、中国のチャンスはさらに増大し、自国を中心とした秩序構築により積極的に乗り出すかもしれない。

4. 秩序を巡る長期的な競争へ？

中国は自国のパワーの増大に伴い、より大きな影響力と利益を望むようになった。中国には、現在の国際秩序は中国が弱いころに作られた不公正なものであり、パワー・バランスの変化に伴いその変革を追求するのは当然の権利であるという感覚があるのかもしれない。また中国は米国によって包囲されるとの認識から、その圧力をかわすために秩序の「建設者」として自国を中心とした国際的な制度を作り始めている。このため東アジアにおいて秩序を巡る競争が生じつつある。

それでは将来的な見通しはどうであろうか。パワー・シフトが緩慢な過程となり、かつ中国に対する国際的制度による制約はそれほど強くないと考えられるため、秩序を巡る競争は長期的なものとなると思われる。米国が主導する制度と中国が主導する制度が場合によっては競合し、場合によっては補完的となるということも考えられる。

秩序をめぐる競争が長期的なものになるとすれば、これに対する日本や米国の戦略が必要となる。特に同盟網の強化に加えて、日本や米国、豪州などがこれまでも重視してきたルールに基づく秩序をより強靱なものにする必要がある。そのためには国

際政治に予測性と安定性をもたらす機能的な原則、すなわち法の支配、国際公共財へのアクセスの自由、航行（航空）の自由、紛争の平和的解決といった諸原則を維持し、それを強化できるような制度建設が重要となろう。

(平成 27 年 4 月 30 日脱稿)

プロフィール

profile

地域研究部

アジア・アフリカ研究室 研究員

山口 信治

専門分野：中国政治、中国の安全保障、中国現代史

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。

NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。

ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3713-5912

代 表：03-5721-7005（内線 6584, 6522）

F A X：03-3713-6149

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.go.jp>